

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA CONFÉRENCE DU DÉSARMEMENT

Thèse pour le Doctorat en Droit

Présentée et soutenue le lundi 12 Mars 1934, à 14 heures

PAR

Pierre COULON

JURY

Président : M. DE LA PRADELLE, Professeur.

Suffragants : M. BASDEVANT, Professeur.

M. GIDEL, Professeur.

PARIS

LES PRESSES MODERNES

96, GALERIE BEAUJOLAIS - PALAIS ROYAL (1^{er})

1934

LA CONFÉRENCE DU DÉSARMEMENT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA CONFÉRENCE DU DÉSARMEMENT

Thèse pour le Doctorat en Droit

Présentée et soutenue le lundi 12 Mars 1934, à 14 heures

PAR

Pierre COULON

JURY

Président : M. DE LA PRADELLE, Professeur.

Suffragants : M. BASDEVANT, Professeur.

M. GIDEL, Professeur.

PARIS
LES PRESSES MODERNES
96, GALERIE BEAUJOLAIS - PALAIS ROYAL (1^{er})

1934

AVANT-PROPOS

Le Pacte, dans son article 8, a mis à la charge de la Société des Nations la lourde obligation de provoquer une limitation et une réduction des armements nationaux des Etats membres de la Société; le deuxième paragraphe dudit article spécifie d'ailleurs que le Conseil ne peut leur imposer cette réduction : il doit simplement en préparer les plans, les gouvernements restant libres en définitive de les accepter ou de les repousser.

Très vite, on a compris que, pour être efficace et même possible, le désarmement devait s'appliquer non seulement aux membres de la Société des Nations, mais à tous les Etats du monde. De 1920 à 1932, des efforts répétés, tant au sein de la Société qu'en dehors de celle-ci, ont cherché à réaliser cette réduction des armements, jugée indispensable au maintien de la Paix. En retour, tout le travail d'organisation de la Paix accompli depuis cette époque n'a pu que favoriser la cause du désarmement en contribuant à accroître la confiance internationale.

Notre dessein n'est pas d'analyser ces tentatives successives qui ont fait l'objet de multiples articles et de nombreux et intéressants ouvrages; le voudrions-nous, que nous nous exposerions inévitablement à des redites. Notre but est plus simple : au début de l'année 1932, presque toutes les Puissances du monde se sont rassemblées en vue de limiter et de réduire leurs armements. C'est cette Conférence historique, pas encore achevée, que nous avons voulu suivre au jour le jour : l'importance de la réunion et

celle de l'œuvre entreprise justifient à elles seules cette étude.

Pour la poursuivre, nous avons adopté un ordre strictement chronologique, le seul qui nous soit apparu convenable en la matière. Après avoir rappelé très brièvement la préparation de la Conférence, nous avons suivi ses travaux jusqu'au 29 juin 1933, date à laquelle sa Commission Générale s'est ajournée pour plusieurs mois.

Depuis, s'est produit un événement grave, hypothéquant l'avenir de la Conférence. Notre vœu le plus cher est que celle-ci sorte bientôt de sa léthargie actuelle car sa mort porterait un coup funeste à la Société des Nations elle-même et risquerait de réduire à néant quatorze années d'efforts continus en vue d'une organisation de la Paix basée sur l'entente et la coopération internationales.

CHAPITRE PREMIER

**LES TRAVAUX DE LA COMMISSION
PREPARATOIRE. L'ACTIVITE DU CONSEIL ET
DE L'ASSEMBLEE DE LA SOCIETE DES NATIONS
EN 1931 EN VUE DE LA REUNION
DE LA CONFERENCE**



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Dès la première année de son existence, la Société des Nations s'occupa du problème du désarmement.

En 1920, le Conseil créa la Commission permanente consultative pour les questions militaires, navales et aériennes; cette commission comprenait des officiers des forces terrestres, navales et aériennes des pays présentés au Conseil.

Dès l'automne de la même année, la première Assemblée de la Société des Nations qui se signala, en matière de limitation des armements, par un louable effort entrepris en vue d'arriver à une trêve budgétaire de deux années, reconnut, d'autre part, que la Commission permanente ne pourrait arriver au but recherché car le problème envisagé dépassait le cadre étroit de la technicité. Elle décida, en conséquence, d'instituer sous le nom de Commission temporaire mixte, une commission composée de personnalités non plus seulement militaires, mais aussi politiques, économiques et sociales. Cette Commission temporaire eut une vie beaucoup plus active que la Commission permanente précitée; elle resta en fonctions jusqu'à la 5^e Assemblée, c'est-à-dire jusqu'en 1924.

C'est un membre de cette Commission, lord Esher, qui proposa, le premier, une méthode de limitation pratique : s'inspirant de la Conférence Navale de Washington, il demanda que, pour comparer les forces terrestres et aériennes des différents Etats, on établisse d'abord une commune mesure; après la détermination de celle-ci — il proposait, à cet effet, le chiffre de 30.000 hommes pour les effectifs terrestres —, il n'y aurait qu'à établir des coefficients pour chacune des Puissances, comme on l'avait fait à Washington pour les navires de ligne et les navires porte-aéronefs. La Commission temporaire repoussa ce pro-

cédé, peut-être un peu trop simpliste, mais qui permettait, néanmoins, de tenir compte des facteurs dont est fonction la limitation des armements.

Les travaux de la Commission s'orientèrent alors nettement vers des questions plus générales, vers des problèmes politiques notamment, et ce fut cette Commission qui tenta de mettre debout le système des garanties d'assistance mutuelle et qui, à Paris, rédigea le fameux projet de traité d'assistance mutuelle de 1923.

Ce projet dénonçait la guerre d'agression comme un crime international. Les parties contractantes s'engageaient solennellement à ne jamais se rendre coupables de ce crime; elles devraient, en outre, individuellement et collectivement, prêter assistance à l'une quelconque d'entre elles au cas où, après avoir réduit ses armements, celle-ci serait victime d'une agression; les signataires s'obligeraient enfin à collaborer à la préparation de tout plan général de réduction proposé par le Conseil et à procéder à cette réduction dans une période de deux ans.

Ce projet de traité fut soumis, pour avis, aux différents gouvernements par la quatrième Assemblée; devant les critiques qu'il souleva, il devint pertinent qu'il n'aboutirait pas sans un remaniement très complet.

Aussi, en 1924, la 5^e Assemblée adopta un autre plan : le Protocole de Genève qui s'analysait comme un très gros effort en faveur de l'arbitrage obligatoire et réalisait par là même un progrès appréciable dans la voie de la sécurité et du désarmement.

L'entrée en vigueur de ce protocole devait dépendre d'une conférence générale du désarmement qui avait été suggérée par les Etats-Unis et devait se tenir en juin 1925 : ne pourraient bénéficier des avantages du Protocole que les Etats qui exécuteraient le plan de réduction élaboré par cette future conférence. Malheureusement, ce protocole aboutit à un échec, tout

comme le projet de 1923. Les négociations qui devaient conduire aux Accords de Locarno étaient déjà entreprises et la 6^e Assemblée invita le Conseil à étudier ces futurs accords, afin de faire un rapport à l'Assemblée de 1926 sur les progrès que ces pactes auraient fait faire à la sécurité générale; le Conseil, d'autre part, devait procéder à des études préparatoires pour l'organisation d'une conférence en vue de la réduction et de la limitation des armements afin que, lorsque des conditions satisfaisantes auraient été assurées au point de vue de la sécurité internationale, cette conférence pût être convoquée.

Le Conseil obéit à cette invitation et confia à un comité d'études, présidé par M. Paul-Boncour, le soin de lui soumettre des propositions relatives à la création d'un organe chargé de préparer une conférence du désarmement.

Les conclusions de ce comité furent adoptées par le Conseil et ainsi prit naissance, en décembre 1925, aussitôt après la signature des Accords de Locarno, la Commission Préparatoire de la Conférence du Désarmement. Le Conseil fixa sa composition : en feraient partie de droit les délégués de tous les Etats représentés au Conseil; une invitation à s'y faire représenter serait, en outre, adressée à l'Allemagne, aux Etats-Unis d'Amérique, à l'U. R. S. S., à la Bulgarie, à la Finlande, aux Pays-Bas, à la Pologne, à la Roumanie et à la Yougoslavie. Par la suite, les membres sortants du Conseil continuèrent à y siéger et on invita successivement, en 1926, 1927 et 1928, la République Argentine, le Chili, la Grèce et la Turquie, si bien qu'à la deuxième partie de la dernière session de la Commission, vingt-sept Etats étaient représentés. Trois Etats non membres de la Société des Nations firent ainsi partie de la Commission : les Etats-Unis depuis le début; l'U. R. S. S. qui, invitée dès le début, ne participa aux travaux qu'à partir de la quatrième session en novembre 1927; la Turquie qui ne fut in-

vitée et ne siégea qu'à partir de mars 1928. En outre, tout Etat non représenté avait le droit de soumettre des mémoires et de les soutenir.

Le Conseil détermina, en outre, dans une certaine mesure, l'orientation des travaux de la nouvelle Commission et lui soumit, à cet effet, un questionnaire qui avait été, en grande partie, suggéré au Comité d'étude par les représentants de la Grande-Bretagne, de l'Espagne et de la France.

On demanda ainsi aux membres de la Commission ce qu'il fallait entendre par « armements » et s'il était possible de limiter les armements de guerre éventuels d'un pays ou seulement ses armements de paix. D'autres questions avaient trait aux formes diverses que la limitation ou la réduction pouvaient revêtir, aux avantages et inconvénients de chacune d'elles, aux règles à suivre pour la comparaison des armements d'un pays avec ceux d'un autre, aux facteurs qui devaient entrer en ligne de compte dans l'attribution des armements aux différents pays considérés. Les membres devaient également se prononcer sur la question de savoir s'il y avait des armements « offensifs » et des armements « défensifs » et sur le point suivant : y a-t-il un moyen de distinguer entre avions civils et militaires ? Le questionnaire se terminait ainsi : « Si l'on admet que le désarmement dépend de la sécurité, à quel point peut-on réaliser le désarmement régional comme suite de la sécurité régionale ? Ou doit-on dire que tout projet de désarmement est irréalisable, à moins qu'il ne soit d'une étendue générale ? Si le désarmement régional est réalisable, peut-on arriver par cette voie au désarmement général ? »

Pour organiser l'étude préliminaire de cette foule de questions, la Commission Préparatoire constitua deux sous-commissions présidées chacune par un de ses vice-présidents : la première, dite sous-commission A, fut chargée de l'étude technique des ques-

tions militaires des trois armes et se subdivisa à cette fin en sous-comités; la seconde, appelée sous-commission B, étudia les autres aspects du problème : elle fut aidée dans sa tâche par une commission mixte, créée par le Conseil en décembre 1926 et comprenant des représentants des organismes techniques de la Société des Nations, auxquels furent adjoints ultérieurement des spécialistes en matière de questions industrielles et de transports.

La Commission Préparatoire tint six sessions. Les cinq premières s'échelonnèrent de mai 1926 à mars 1928; la dernière, commencée le 15 avril 1929, fut suspendue le 6 mai suivant et reprise le 6 novembre 1930 pour se terminer le 9 décembre de la même année.

Ce ne fut qu'au début de la troisième session, en mars 1927, que la Commission Préparatoire fut en possession des rapports techniques de ses sous-commissions; les différents gouvernements exposèrent alors leurs points de vue sur le problème qui était soumis à la Commission et les délégations française et britannique soumirent chacune un avant-projet de convention; après examen, la Commission Préparatoire adopta en première lecture un texte qui, malgré les importantes réserves dont il fut accompagné, resta la véritable base du Projet de Convention qui constitua lui-même le résultat positif des travaux de la Commission.

Avant la 4^e session, la 8^e Assemblée de la Société des Nations pria le Conseil de donner à la Commission Préparatoire les instructions nécessaires pour que fut créé « un comité d'arbitrage et de sécurité » destiné à étudier les mesures susceptibles de donner à tous les Etats les garanties d'arbitrage et de sécurité nécessaires pour fixer, dans une convention internationale de désarmement, le niveau de leurs armements aux chiffres les plus bas possibles¹.

(1) Ce fut, ne l'oublions pas, grâce aux travaux de ce Comité,

Lors de la quatrième session, ouverte en novembre 1927, l'U. R. S. S., représentée pour la première fois, apporta un contre-projet qui s'écartait radicalement du texte voté au cours de la session précédente : cette proposition visait à réaliser, dans un délai aussi bref que possible, un désarmement intégral s'appliquant à tous les Etats du monde : ce désarmement total et universel était représenté par la délégation soviétique comme l'unique moyen d'assurer une paix durable.

La Commission Préparatoire rejeta, au cours de sa cinquième session, ce premier projet de l'Union soviétique et fut saisie immédiatement d'une seconde proposition émanant de la même délégation. Celle-ci ne prévoyait qu'un désarmement partiel effectué grâce à des pourcentages déterminés de réduction, pourcentages d'autant plus élevés que les forces auxquelles ils s'appliquaient étaient elle-mêmes plus importantes. La Commission Préparatoire décida d'ajourner l'examen de ce projet jusqu'à sa prochaine session.

Celle-ci, la dernière, s'ouvrit le 15 avril 1929. La majorité de la Commission décida de poursuivre son œuvre sur la base du texte adopté par elle en 1927 ; si la délégation soviétique le désirait, on pourrait faire figurer le projet présenté par cette dernière en annexe au rapport final de la Commission.

En conséquence, on entreprit la deuxième lecture de l'avant-projet de 1927. Au début, tout alla bien ; l'accord fut réalisé sur un grand nombre de points, jusqu'à la partie qui avait trait aux forces navales. Là, les opinions les plus opposées s'affrontèrent et,

que la IX^e Assemblée put mettre sur pied l'Acte Général pour le règlement pacifique des différends internationaux ; ce texte, qu'on appelle communément l'Acte Général d'Arbitrage, avait, au 1^{er} novembre 1932, reçu l'adhésion de vingt gouvernements.

Le Comité d'Arbitrage et de Sécurité examina également des propositions de la délégation allemande tendant à développer les moyens de prévenir la guerre ; il rédigea un avant-projet de convention qui devint plus tard la Convention Générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre, adoptée en 1931 par la XII^e Assemblée.

avec l'espoir qu'on arriverait finalement à une formule d'entente, la Commission Préparatoire résolut de remettre l'achèvement de ses travaux à une date postérieure à la réunion de la Conférence navale de Londres. Celle-ci jugea utile de faire connaître à la Commission Préparatoire le résultat qu'elle avait obtenu et qui, d'ailleurs, n'était pas tel qu'on l'avait espéré, les cinq Puissances n'ayant pu se mettre d'accord sur la question de la limitation des croiseurs et des destroyers. Néanmoins, il fallait que la Commission Préparatoire termine la rédaction de l'avant-projet; elle se réunit donc, à cette fin, le 6 novembre 1930 et adopta un projet de convention qui fut soumis au Conseil de la Société des Nations, à sa session de janvier 1931. Avant d'examiner ce document, il importe de rappeler qu'avant la clôture de la première partie de la sixième session, le délégué allemand avait déclaré à la Commission Préparatoire que les résolutions déjà adoptées lui paraissaient très insuffisantes et de nature à compromettre la valeur du projet — la réduction des armements, envisagée dans le texte, était minime en comparaison de celle que le Traité de Versailles avait imposée à l'Allemagne et qui était confirmée dans le projet lui-même —; il avait ajouté qu'en agissant ainsi la Commission avait rejeté le principe fondamental de la Société des Nations qui est l'égalité de ses membres et que, dans ces conditions, il était forcé de se séparer du programme admis par la majorité de la Commission et lui laissait dorénavant l'entière responsabilité de la préparation de la Conférence.

Il s'agit, maintenant, d'examiner le projet de Convention complété et expliqué par le rapport de la Commission Préparatoire.

Le projet garde la structure des propositions françaises et britanniques examinées lors de la troisième session de la Commission; il était destiné dans la pensée de ses auteurs à servir à la future Convention

de base de discussion ou même mieux, de cadre à l'aide duquel la limitation et la réduction pourraient être réalisées. Il ne se présente pas comme un texte ayant rallié l'unanimité des délégations mais seulement comme un document représentant le maximum d'accord auquel il était possible d'aboutir. De nombreuses réserves furent formulées, certaines propositions ne furent acceptées qu'à une très faible majorité; il sera utile de noter au passage les réserves les plus importantes, ainsi que les principales propositions qui furent repoussées, car beaucoup d'entre elles furent reprises plus tard, pendant la Conférence.

Le projet se contente d'indiquer les directives d'après lesquelles la limitation et la réduction des armements devraient être recherchées, mais il ne fixe aucun chiffre; il laisse à la future conférence le soin de les déterminer. A cet égard, il ressort clairement du commentaire du projet contenu dans le rapport de la Commission que les quelques chiffres mentionnés, soit dans les articles, soit dans les annexes du projet, sont simplement donnés à titre d'exemple.

Le projet se compose de six parties dont quelques-unes ont été divisées en chapitres; il comprend 60 articles complétés par un certain nombre de tableaux.

Avant d'examiner le texte en détail, il est nécessaire de mentionner les réserves générales qui ont été formulées par quelques délégations.

L'Allemagne s'est réservée le droit de soumettre à la Conférence toutes propositions, concernant les critères de réduction et de limitation, qu'elle jugera opportunes; s'étant, ainsi que nous l'avons vu, dissociée de la majorité de la Commission, la délégation allemande voulait surtout modifier les méthodes et l'importance de la limitation des effectifs et du matériel, telles qu'elles étaient envisagées dans le projet.

La Turquie s'est réservée le droit de présenter à la Conférence la proposition qu'elle avait faite à la Commission Préparatoire, en matière de réduction des

forces armées des différents pays : cette réduction était obtenue dans le projet ottoman par la fixation d'une limite maximum uniforme pour tous les Etats.

La Norvège et l'Etat libre d'Irlande, qui n'avaient siégé qu'à la deuxième partie de la dernière session de la Commission Préparatoire et n'avaient pas assisté, en conséquence, à tout le début de la deuxième lecture du projet, ont formulé une réserve générale concernant l'attitude que pourraient adopter leurs délégués à la future Conférence.

Contrairement à ces différents Etats, l'U. R. S. S. n'a fait aucune réserve formelle, mais il ressort, tant de son attitude générale que des observations formulées par son représentant, M. Lounatcharsky, à la dernière séance de la Commission, le 9 décembre 1930, qu'elle considérait les résultats des travaux de la Commission comme absolument négatifs.

Le Projet débute par un article de caractère général qui domine toute la Convention et définit sa portée.

« Les Hautes Parties contractantes s'engagent à limiter et, autant que possible, à réduire leurs armements respectifs, ainsi qu'il est prévu à la présente Convention ».

Cet article, qui s'inspirait du principe de l'article 8 du Pacte, a été loin de satisfaire tous les délégués. Certains, comme le délégué soviétique, trouvaient qu'il était trop timide; ils proposèrent de supprimer les mots « autant que possible », mais la majorité de la Commission estima qu'ainsi la rédaction manquerait de souplesse et ne tiendrait pas suffisamment compte de la situation de certains Etats. D'autres délégués, au contraire, trouvant que l'article allait très loin, déclarèrent que la réduction de toutes ou de plusieurs catégories d'armements n'était pas possible pour eux, les armements qu'ils possédaient alors étant loin de suffire à garantir leur sécurité nationale — cette réserve concernait particulièrement

les armements navals et aériens de ces Puissances.

La première partie du projet, relative au personnel, est divisée en deux chapitres concernant : le premier, les effectifs, le second, la durée du service.

Le premier chapitre prévoit la limitation des effectifs du temps de paix des forces armées, ou des formations organisées militairement, de terre, de mer et de l'air : cette limitation sera fixée par la détermination de « l'effectif moyen par jour » qui ne devra pas dépasser, pour chaque Etat, les chiffres concernant cet Etat, chiffres qui sont indiqués dans les tableaux annexés au chapitre premier; l'article 3 dispose que « l'effectif moyen par jour est calculé en divisant le total des journées de présence accomplies chaque année, par le nombre de jours de la dite année ». Les formations organisées militairement sont définies par l'article 4; ce sont « les forces de police de toute nature, gendarmerie, douaniers, forestiers, qui, quelle que soit leur destination légale sont, dès le temps de paix, susceptibles par leurs cadres, leurs effectifs, leur instruction, leur armement, leur équipement, d'être utilisées pour des fins militaires sans mesure de mobilisation, ainsi que toute autre organisation répondant à cette condition »; cette définition implique celle du terme « mobilisation » qui est donnée par le deuxième alinéa du même article.

La Commission a estimé que, pour empêcher que le nombre des officiers dépasse le besoin normal de chaque armée, il importait de limiter spécialement cette catégorie d'effectifs : certaines délégations voulaient établir une proportion fixe entre le nombre d'officiers et les effectifs totaux, d'autres proposaient que l'on indique des chiffres maxima d'effectifs moyens par jour pour ces deux catégories; c'est à cette dernière suggestion que s'est ralliée finalement la Commission, en y ajoutant, sur la proposition de la délégation italienne, une limitation analogue pour

les militaires de carrière. C'est pourquoi les tableaux relatifs à la limitation des forces armées de terre et des formations organisées militairement de terre, comportent trois colonnes où devront être inscrits séparément les chiffres concernant les effectifs totaux, les officiers et les militaires autres que les officiers dont la durée de service effectif dépasse la durée légale la plus longue en vigueur dans les armées de conscription des parties contractantes.

En ce qui concerne les forces navales, la limitation ne portera que sur le chiffre global des effectifs (officiers, sous-officiers et hommes). Mais la délégation française a déclaré, à ce sujet, qu'elle ne pourrait accepter une limitation spéciale des militaires de carrière des armées de terre et de l'air que si une limitation analogue était prévue pour l'armée de mer. En ce qui concerne les forces armées aériennes, il a été également jugé impossible de faire une distinction entre les officiers et les hommes, car les fonctions de ces deux catégories ne sont pas très nettement définies. Après discussion, la Commission a enfin décidé que les Parties contractantes seraient astreintes, en ce qui touche leurs forces terrestres, à limiter à la fois le total de leurs forces armées et la partie de ces forces stationnées dans la métropole; les délégations allemande et italienne ont d'ailleurs déclaré qu'une Puissance aurait toute raison de considérer les forces d'outre-mer d'une autre Puissance comme faisant partie des forces métropolitaines de cette dernière, lorsque cela serait justifié par la proximité des territoires d'outre-mer relativement aux territoires métropolitains des deux Puissances considérées.

Le chapitre 2 concerne la durée du service actif pour les effectifs recrutés par voie de conscription. Deux systèmes s'opposaient pour réaliser une limitation de cette durée : l'un prévoyait l'acceptation par chaque Partie contractante d'un chiffre particulier; l'autre, la fixation par la Conférence d'une limite

maximum unique. La Commission a estimé qu'il fallait adopter comme base le premier système, tout en prévoyant en même temps un maximum général fixé à x mois. Sur une proposition de la délégation belge, la Commission a admis une exception au premier système, pour parer à l'inconvénient qui résulterait pour certains Etats de la diminution des naissances, conséquence de la dernière guerre : dans ce cas, cet Etat pourrait outrepasser les limites de durée de service fixées au tableau annexé au chapitre 2, de façon à atteindre les effectifs maxima, tels qu'ils ont été déterminés pour lui par les tableaux du premier chapitre, et à la double condition de ne pas dépasser la limite maximum prévue et de faire connaître, immédiatement, sa résolution aux autres Parties contractantes et à la Commission Permanente du Désarmement dont il sera parlé plus loin.

Nous ne voulons pas terminer l'examen de cette première partie du projet, sans mentionner la réserve d'ordre général qui a été formulée sur l'ensemble de cette partie par la délégation allemande.

Celle-ci a fait valoir que les dispositions de cette première partie ne prévoyaient aucune réduction ou limitation des réserves instruites qui constituent pourtant « le facteur personnel décisif dans les pays ayant une armée de conscription » ; elle a ajouté que ces dispositions ne fournissaient pas non plus le moyen de réduire à des unités de calcul comparables les effectifs en service actif et en réserve des armées de conscription et les effectifs des armées de métier qui ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'une comparaison au point de vue de la valeur militaire ¹.

(1) A un moment donné, en particulier au cours de la troisième session de la Commission Préparatoire, les Etats-Unis d'Amérique et la Grande-Bretagne avaient été également partisans de la limitation des réserves instruites mais, par la suite, sans changer véritablement d'opinion, ils avaient fini par céder sur ce point pour deux principales raisons : ils se rendaient compte d'abord qu'il était pratiquement impossible de limiter les réserves instruites sous le régime de la conscription, système dont la suppression, réclamée en particulier par la délégation chinoise,

La deuxième partie du Projet relative aux matériels est divisée en trois chapitres correspondant aux armées de terre, de mer et de l'air.

En ce qui concerne les armements de terre, les délégués s'étaient trouvés en présence de deux propositions : une proposition allemande établissait la limitation des matériels, en service et stockés, d'après un tableau fixant, par rubriques distinctes, les nombres maxima des armes, ainsi que la quantité de munitions pour chacune d'elles; l'avant-projet français prévoyait seulement la limitation de l'ensemble des dépenses d'achat ou de fabrication et d'entretien du matériel de guerre, avec faculté de report sur un autre exercice budgétaire des sommes qui n'auraient pas été dépensées pendant une année.

La discussion avait été vive entre les partisans de la limitation directe et les partisans de la limitation indirecte ou budgétaire. Les premiers voyaient dans la limitation directe une méthode parfaitement praticable puisqu'elle avait été appliquée par les traités de Paix aux pays vaincus; ils ajoutaient qu'elle avait seule le mérite d'empêcher les Etats de compenser la limitation des effectifs par la constitution de stocks illimités de matériel de guerre, car la limitation budgétaire ne tenait pas compte de tout le matériel existant au moment de l'entrée en vigueur de la Convention. Les partisans de la limitation indirecte soutenaient que la limitation directe serait illusoire, car elle inapplicable aux armes portatives et aux pièces détachées et qu'elle impliquerait un contrôle international que la plupart des pays n'étaient pas disposés à accepter à cette époque.

L'Italie avait alors proposé une combinaison des deux méthodes et déclaré que la Commission Permanente du Désarmement, prévue dans le projet, suffi-

se révélait impraticable à l'heure actuelle; ils estimaient ensuite que, si l'on voulait faire des progrès, il fallait faire cette concession aux Etats partisans de la conscription, qui s'opposaient catégoriquement à cette limitation des réserves.

sait en tout cas à écarter l'objection selon laquelle la limitation directe n'était pas concevable sans contrôle. Un vote sur le principe de l'emploi simultané des deux systèmes, principe approuvé notamment par l'U. R. S. S., donna 9 voix pour, 11 voix contre et 5 abstentions.

Entre les partisans farouches de la limitation directe, comme l'Allemagne — elle la représentait comme une condition sine qua non de toute convention acceptable et comme le seul moyen de désarmer — et les partisans décidés de la méthode budgétaire, comme la France — elle savait par expérience à quoi s'en tenir sur les résultats de la limitation directe —, un grand nombre de pays adoptaient une position moins arrêtée. Le Japon, tout en reconnaissant des défauts aux deux systèmes proposés, se déclarait plutôt partisan de la limitation indirecte, si elle devait s'appliquer à tous les pays. La délégation américaine était partisane de la limitation directe avec publicité complète quant aux dépenses, aux poids et aux nombres, mais elle ne voulait pas que son attitude constituât un obstacle à l'assentiment des autres Puissances. Finalement, on procéda au vote : la limitation directe obtint 9 voix en sa faveur; 9 voix se prononcèrent contre son adoption; 7 délégations préférèrent s'abstenir. Ce fut la limitation budgétaire qui fut inscrite dans le projet, car elle fut approuvée par 16 voix contre 3 (Allemagne, Italie, U. R. S. S.) et 6 abstentions. La Commission Préparatoire prit alors la résolution de charger le Comité d'experts en questions budgétaires d'étudier les modalités d'application de cette limitation; le rapport du Comité devrait être transmis en temps utile par le Secrétaire Général de la Société des Nations aux différents gouvernements afin de leur permettre de se prononcer avant la réunion de la Conférence.

Les Etats-Unis se déclarèrent alors prêts à appliquer, en ce qui les concernait, la limitation directe

au lieu de la limitation indirecte envisagée, à condition qu'intervienne une entente générale au sujet d'une méthode budgétaire pratique, sous une forme suffisamment détaillée et précise, pour constituer une limitation effective. L'Allemagne, de son côté, formula une réserve générale : elle ne pourrait se prononcer finalement qu'après avoir étudié le rapport du Comité d'experts en questions budgétaires.

En ce qui concerne les armements navals, nous avons déjà signalé que les points de vue avaient été si différents que la Commission Préparatoire avait été obligée de suspendre sa sixième session pendant un an et demi.

Déjà, en effet, au cours de la troisième session, deux thèses s'étaient affrontées : le projet britannique prévoyait la limitation du tonnage et du nombre des navires par catégories, la délégation italienne n'admettait que la limitation du tonnage global, chaque Partie contractante restant libre de répartir au mieux de ses intérêts le tonnage global qui lui serait accordé parmi les différentes catégories de navires. Parmi les grandes Puissances navales, les Etats-Unis et le Japon soutenaient le point de vue britannique, la France adoptait une attitude voisine de celle de l'Italie. Dans un esprit de conciliation, notre délégué modifia un peu son attitude et présenta pour la limitation navale un tableau à trois colonnes, dont les chiffres respectifs indiqueraient pour chaque Etat :

1° le tonnage global qu'il estimerait indispensable pour sa défense nationale,

2° le tonnage global qu'il jugerait nécessaire de réaliser avant l'expiration de la Convention,

3° enfin, la répartition, en tonnages particuliers à chaque catégorie, qu'il envisageait pour l'ensemble du tonnage global indiqué par lui dans la colonne précédente.

Ce projet transactionnel se complétait par la liberté entière de transférer du tonnage d'une catégo-

rie à une autre, sous la seule condition de faire connaître au Secrétariat de la Société des Nations la modification apportée à la répartition du tonnage global, et ceci un an au moins avant la mise sur cale de la partie de ce tonnage dont l'affectation aurait été modifiée. Cette proposition conciliatrice ne put cependant pas réaliser l'accord et ce n'est qu'au cours de la deuxième partie de la sixième session qu'on finit enfin par s'entendre à peu près sur les grandes lignes d'une limitation navale.

Le chapitre du projet relatif aux armements navals découle d'une proposition présentée par les délégations de sept pays (Etats-Unis, Grande-Bretagne, Canada, France, Japon, Italie, Etat libre d'Irlande). Le système adopté dans le projet est le suivant :

1° Limitation du tonnage global de chaque Puissance, exception faite pour certains navires visés aux annexes I et II¹.

2° Répartition du tonnage global, d'après les indications de chaque Etat, entre les 5 catégories suivantes : bâtiments de ligne, bâtiments porte-aéronefs, croiseurs, destroyers et sous-marins².

(1) Signalons à titre indicatif que, si l'annexe I essaie de donner une liste de « bâtiments exempts », l'annexe II, intitulée « liste des bâtiments spéciaux », a été laissée en blanc dans le projet.

(2) Selon les définitions données dans le projet, un bâtiment de ligne est : 1°) un navire de guerre autre qu'un bâtiment porte-aéronefs, dont le déplacement-type dépasse 10.000 tonnes ou qui porte un canon d'un calibre supérieur à 203 mm. (8 pouces); 2°) pour les parties qui ne possèdent pas de bâtiment de ligne dont le déplacement-type dépasse 8.000 tonnes — un navire de guerre dont le déplacement-type ne dépasse pas 8.000 tonnes et dont l'artillerie est d'un calibre de plus de 203 mm. (8 pouces). Les bâtiments porte-aéronefs sont les bâtiments de guerre de surface, quel qu'en soit le déplacement, destinés exclusivement à porter des aéronefs et construits de telle façon que des aéronefs puissent y prendre leur vol et s'y poser.

Les bâtiments légers de surface, qui comprennent les croiseurs et les destroyers, sont les navires d'autres catégories qui ne dépassent pas 10.000 tonnes et dont le calibre de l'artillerie n'est pas supérieur à 203 mm. (8 pouces). Dans ces limites, les croiseurs sont des bâtiments dont le tonnage dépasse 1.850 tonnes et le calibre de l'artillerie 130 mm. (5,1 pouces); ils se divisent en deux sous-classes : ceux qui portent un canon dont le calibre dépasse 155 mm. (6,1 pouces) et ceux qui ne portent aucun canon d'un calibre supérieur à 155 mm. (6,1 pouces). Les destroyers

3° Faculté de transférer du tonnage d'une catégorie à une autre, sous la condition de signifier à tous les signataires le quantum du tonnage transféré, et ceci, préalablement à la mise sur cale des navires à la construction desquelles est affecté du tonnage transféré. La Conférence devra, d'ailleurs, établir des règles de transfert pour chaque signataire; à ce point de vue, la Commission Préparatoire a voté à l'unanimité les règles ci-dessous, qui doivent servir de directives à la future Conférence :

a) on devra tenir compte des conditions spéciales de chaque Puissance, ainsi que des classes de navires impliquées dans le transfert,

b) les Puissances dont le tonnage global ne dépasse pas 100.000 tonnes auront pleine et entière liberté de transfert pour les bâtiments de surface,

c) pour les autres Puissances, l'importance des transferts devra varier en sens inverse de l'importance du tonnage global de chacune d'elles.

Ces règles, qui avaient été insérées dans le but de rendre applicables aux marines d'un tonnage restreint les limitations envisagées ont été, dès leur approbation, diversement interprétées : le Vicomte

sont des bâtiments ne dépassant pas 1.850 tonnes et portant un canon dont le calibre n'est pas supérieur à 130 mm. (5,1 pouces).

Déplacement-type :

1° le déplacement-type d'un bâtiment de surface est le déplacement du navire achevé avec son équipage complet, ses machines et chaudières, prêt à prendre la mer, ayant tout son armement et toutes ses munitions, ses installations, équipements, vivres, eau douce pour l'équipage, approvisionnements divers, outillage et rechanges de toute nature qu'il doit emporter en temps de guerre, mais sans combustible et sans eau de réserve pour l'alimentation des machines et chaudières.

2° le déplacement-type d'un bâtiment sous-marin est le déplacement en surface du bâtiment achevé (non compris l'eau des compartiments non étanches) avec son équipage complet, son appareil moteur, prêt à prendre la mer, ayant tout son armement, toutes ses munitions, ses installations, équipements, vivres pour l'équipage, outillages divers et rechanges de toute nature qu'il doit emporter en temps de guerre, mais sans combustible, huile lubrifiante, eau douce ou eau de ballast de toute sorte.

3° tout bâtiment combattant sera compté pour son déplacement-type tel qu'il est défini ci-dessus.

Le mot « tonne » sans la qualification de « métrique » désigne une tonne de 2.240 lb. ou 1.016 kilogs.

Cecil a dit que la Grande-Bretagne considérerait la première de ces règles comme régissant les deux autres; les Etats-Unis ont déclaré qu'ils considéreraient que la troisième règle n'était pas destinée à s'appliquer aux Puissances signataires des traités de Washington et de Londres; par contre, la Suède a fait connaître qu'elle ne saurait accepter aucune interprétation de nature à affaiblir les garanties que les Etats possédant des flottes à tonnage restreint, avaient obtenu du fait de l'insertion des trois principes en question : les délégations de Yougoslavie, de Grèce, de Roumanie, de Turquie et de Pologne ont approuvé entièrement cette déclaration du représentant de la Suède.

D'un autre côté, l'Italie a affirmé qu'elle serait opposée aux transferts de la catégorie des navires légers de surface à celle des sous-marins, ce qui a provoqué l'opposition formelle de l'Espagne.

Le projet établit ensuite une limitation du tonnage et du calibre des pièces des bâtiments de ligne, des bâtiments porte-aéronefs et des sous-marins, mais les chiffres insérés sont cités uniquement à titre indicatif; ce sont ceux qui avaient été adoptés aux conférences navales antérieures.

Les annexes IV et V du projet fixent des règles de remplacement¹ et de déclassement².

(1) En ce qui concerne le remplacement, le Projet pose le principe qu'aucun bâtiment soumis à la limitation ne doit être remplacé avant qu'il ne devienne « hors d'âge ».

...Un bâtiment est considéré comme étant « hors d'âge » lorsque le nombre d'années indiqué ci-dessous s'est écoulé depuis la date de son achèvement : bâtiments de ligne 20 ans, sous réserve d'une disposition spéciale qui pourra être nécessaire pour le remplacement de bâtiments existants; bâtiments porte-aéronefs 20 ans, sous réserve de la même disposition; bâtiments de surface dépassant 3.000 tonnes, mais non 10.000 : 1° s'ils ont été mis sur cale avant le 1^{er} janvier 1920 : 16 ans; 2° s'ils ont été mis sur cale après le 31 décembre 1919 : 20 ans; bâtiments de surface ne dépassant pas 3.000 tonnes : 1° s'ils ont été mis sur cale avant le 1^{er} janvier 1921 : 12 ans; 2° s'ils ont été mis sur cale après le 31 décembre 1920, 16 ans; Sous-marins : 13 ans.

Les bâtiments constituant le tonnage de remplacement ne doivent pas être mis sur cale plus de trois ans avant l'année au cours de laquelle le bâtiment à remplacer deviendra « hors d'âge »; ce délai est réduit à deux ans, pour le remplacement des bâtiments de surface ne dépassant pas 3.000 tonnes; le remplacement immédiat peut avoir lieu en cas de perte ou de destruction accidentelle.

(2) En ce qui concerne le déclassement des bâtiments de guerre,

Il est prévu, en outre, qu'aucune préparation ne sera faite sur les navires de commerce en vue de les amener pour les convertir en bâtiments de guerre : seul, est permis un renforcement des ponts, pour pouvoir y monter des pièces d'un calibre ne dépassant pas 150 mm¹.

Enfin, le projet prévoit que les dépenses annuelles, en matière d'armement naval, seraient limitées; cette limitation a été acquise malgré l'opposition d'un certain nombre de Puissances, dont la France, les États-Unis et le Japon; la Grande-Bretagne et l'Italie ont déclaré subordonner leur attitude à celle qui serait adoptée par d'autres Puissances maritimes.

Une note insérée à la fin du chapitre des armements navals cite deux articles du traité de Londres comme exemples de restrictions supplémentaires que les Parties contractantes pourraient peut-être accepter². Les représentants de la Grèce et de l'Espagne ont, d'ailleurs, fait une réserve formelle touchant l'application éventuelle de restrictions supplémentaires³.

De nombreuses réserves générales ont été formu-

le projet prévoit les procédés suivants :

- 1° destruction par submersion ou démolition;
- 2° transformation en pontons;
- 3° transformation pour l'usage exclusif de cibles;
- 4° conservation du bâtiment, pour le faire servir exclusivement à des expériences;
- 5° conservation du bâtiment pour le faire servir exclusivement à l'instruction.

(1) L'U. R. S. S. s'est, d'ailleurs, opposée énergiquement à l'octroi de cette tolérance.

(2) Ces articles qui figurent à la partie III du Traité de Londres sont les suivants :

Article...

« Un pourcentage n'excédant pas vingt-cinq pour cent du tonnage alloué dans la classe des croiseurs pourra être muni d'une plate-forme ou d'un pont d'atterrissage pour aéronefs ».

Article...

« Un pourcentage n'excédant pas seize pour cent du tonnage total alloué dans la classe des destroyers pourra être utilisé en bâtiments dépassant le déplacement-type de 1.500 tonnes (1.524 tonnes métriques) ».

(3) Ainsi, le projet n'avait retenu ni la proposition soviétique relative à une réduction proportionnelle des flottes, ni celle, émanant de la même délégation, qui visait à limiter à 10.000 tonnes le tonnage des navires de ligne et à 12 pouces le calibre de leurs pièces d'artillerie.

lées sur ce chapitre des armements par diverses délégations.

L'Italie a déclaré qu'elle ne pouvait se rallier à une méthode déterminée de limitation des armements navals, avant que les diverses Puissances ne se soient mises d'accord sur les proportions et les niveaux de tonnages maxima.

L'Allemagne a fait une réserve concernant la grande valeur du matériel non flottant, qui n'était l'objet d'aucune limitation directe en espèces et en nombre.

La Yougoslavie et la Finlande se sont réservées le droit de demander à la Conférence que les pays de formation récente et qui sont actuellement occupés à préparer un programme naval minimum indispensable pour assurer leur sécurité nationale, obtiennent la faculté de mentionner séparément, dans les limites du tonnage global convenu, quelle tranche de ce programme ils entendaient réaliser pendant la durée de la Convention. De plus, si la Convention restait en vigueur pour une période nouvelle, cette prolongation éventuelle ne devrait pas entraîner pour ces pays l'interdiction de continuer la réalisation de leur programme, dans les limites du tonnage convenu.

La Chine, l'Espagne, la Perse, la Roumanie et la Yougoslavie ont également fait remarquer que les limitations de tonnage global ne devraient, en aucune façon, lier leur pays, même à titre de précédent, au delà de la durée de la Convention.

Le Japon, enfin, s'est réservé le droit de soulever éventuellement à la future Conférence la question de la limitation des installations aéronautiques à bord des navires marchands, dans le but que ces navires ne puissent être transformés en bâtiments porte-aéronefs.

En ce qui concerne les armements de l'air, la méthode de limitation incluse dans le projet constitue une formule transactionnelle qui tient compte des

principaux critères proposés à la Commission : pour les avions, il s'agit du nombre d'appareils et de la puissance motrice globale, pour les dirigeables du nombre, de la puissance motrice et du volume ¹.

Cette limitation vise à la fois les appareils des forces armées et ceux des formations organisées militairement.

Sur une proposition britannique, la Commission a accepté, à la majorité d'une voix, que la limitation porte non seulement sur les appareils en service, mais sur ceux qui constituent une réserve immédiate. La délégation allemande a, d'ailleurs, fait une réserve à ce sujet, disant que le Projet laissait aux Etats la faculté d'augmenter leurs stocks d'appareils aériens non montés et d'agencer leurs armements aériens comme ils l'entendraient, tout en restant dans les limites fixées par la Convention.

Les Etats devront, d'après le Projet, s'abstenir de prescrire des caractéristiques militaires dans la construction du matériel de l'aéronautique civile et s'abstenir également de faire, en temps de paix, sur les aéronefs civils, des installations préparatoires propres à les transformer en appareils militaires.

Les Parties contractantes s'engageront à ne pas exiger des entreprises d'aéronautique civile qu'elles emploient un personnel spécialement entraîné en vue de son utilisation militaire et à n'autoriser qu'à titre provisoire et temporaire le détachement de personnes et l'utilisation de matériel de l'aéronautique militaire dans lesdites entreprises; même dans ce cas, considéré comme exceptionnel, les matériels militaires resteront soumis aux limitations applicables à l'Etat intéressé. Le Canada s'est opposé à la rédaction de cette disposition, mais la Commission, tout en appréciant

(1) La question de la détermination d'une mesure-type de la puissance motrice a été confiée par le Conseil, en 1931, à un Comité d'experts, qui a retenu une formule tenant compte à la fois du volume des cylindres et du poids du moteur.

la situation spéciale de ce pays, n'a pas cru devoir renoncer au principe général.

Les Etats s'obligeront également, d'après le Projet, à ne pas subventionner directement ou indirectement des lignes aériennes principalement établies pour des fins militaires et à favoriser, dans toute la mesure du possible, la conclusion d'ententes économiques entre les entreprises d'aéronautique civile des différents pays.

La Grande-Bretagne a déclaré qu'il devait être bien entendu que cette disposition n'impliquait pas que les Gouvernements devraient s'engager à une internationalisation complète de l'aviation car, sur ce point, elle se réservait toute liberté d'action.

Toutes ces stipulations dérivent du double souci qu'avait eu la Commission Préparatoire d'éviter d'une part, dans la Convention, tout ce qui était susceptible d'entraver le développement de l'aéronautique civile et d'empêcher, d'autre part, les gouvernements d'intervenir dans les entreprises civiles pour les détourner de leurs buts purement économiques ¹.

La troisième partie du projet intitulée « Dépenses budgétaires » établit une limitation du montant total des dépenses pour les forces armées et les formations organisées militairement de terre, de mer et de l'air. La Grande-Bretagne avait proposé que les dépenses annuelles soient respectivement limitées pour les forces terrestres, maritimes et aériennes;

(1) La Grande-Bretagne avait essayé de faire admettre une limitation budgétaire superposée à la limitation directe comme en matière d'armements navals, mais sa proposition avait été repoussée par six voix contre 5 et treize abstentions. De sérieuses considérations militaient pourtant en faveur de la limitation indirecte : la limitation directe n'empêcherait pas le développement de la puissance destructrice des appareils; seule, la limitation budgétaire pouvait apporter un frein à l'évolution technique croissante en cette matière.

L'Allemagne avait présenté, enfin, une proposition tendant à interdire le lancement du haut des airs d'engins offensifs de toute sorte, ainsi que l'emploi d'appareils sans pilote dirigés par T. S. F. ou par un autre moyen, mais cette proposition n'avait pas été retenue car les mesures susceptibles d'être prises en temps de guerre sortaient du cadre d'une convention ayant trait à la réduction des armements.

elle reprenait ainsi indirectement son projet de limitation budgétaire des armements de l'air : sa proposition avait été repoussée.

En adoptant ce principe de limitation générale budgétaire, la Commission a souligné le fait que cette limitation devait servir à enrayer l'accroissement des armements de chaque pays et non de méthode de comparaison entre un pays et un autre, puisque les conditions, et par suite les coûts de fabrication, varient considérablement suivant les pays.

Les Etats-Unis ont renouvelé leur réserve générale repoussant, en ce qui les concernait, toute forme de limitation budgétaire. L'Allemagne a déclaré réserver son attitude jusqu'à l'examen du rapport du Comité d'Experts en questions budgétaires.

Plusieurs délégations ont d'ailleurs exprimé l'avis qu'il serait utile que ce Comité, qui avait tenu plusieurs réunions en 1927, fût convoqué de nouveau, afin de mettre au point son rapport en tenant compte des observations présentées au cours de la deuxième partie de la 6^e session de la Commission Préparatoire.

Comme conséquence de ce vœu, la Commission pria son Président de reconstituer le Comité à bref délai de façon que son rapport puisse être transmis aux Gouvernements le plus tôt possible et que ceux-ci puissent en tenir compte dans la préparation de la Conférence; le Comité s'est réuni le 11 décembre 1930 et a présenté son rapport avant la session du Conseil de mai 1931.

Ce rapport mentionne les principales difficultés qu'il a rencontrées : les procédures parlementaires en matière de budgets, ainsi que les systèmes de comptabilité sont très différents selon les pays; la publicité qui s'attache à ces procédures budgétaires et la vérification des opérations comptables des divers gouvernements sont elles-mêmes très dissemblables; comme il n'est pas difficile, au surplus, de déguiser

des dépenses d'armements en les dissimulant dans d'autres chapitres du budget, il était à craindre que cette limitation des dépenses soit efficace pour certains pays et illusoire pour d'autres; comme les prix sont susceptibles de varier d'une façon aussi considérable que subite, on pouvait redouter également que les Gouvernements ne demandent une limite si élevée qu'elle ne puisse constituer en pratique une limitation efficace. Malgré ces indéniables difficultés, le Comité a formulé un certain nombre de propositions pratiques, dont les plus importantes sont les suivantes :

1° la limitation ne portera pas sur les crédits budgétaires votés par les Parlements, mais sur les dépenses effectives opérées dans chaque exercice, telles qu'elles figurent dans les comptes clos publiés et vérifiés dans chaque pays;

2° l'acquisition des armements à crédit devra être interdite;

3° pour obvier aux variations du pouvoir d'achat, les limites de dépenses pourront être réajustées;

4° les limites, plutôt que d'être calculées d'après les besoins d'une année de « pointe », selon l'expression même du Comité, s'appliqueront aux dépenses moyennes de quatre années;

5° un relevé-type des dépenses suivant un formulaire commun est prévu, car il est nécessaire d'arriver à une certaine uniformité pour faciliter la compréhension du système de publicité et de limitation;

6° toutes les dépenses d'armements devront être comprises dans le relevé — s'il y a des doutes sur la question de la répercussion d'une certaine dépense sur le niveau des armements, le Comité a proposé que ces cas soient livrés à une publicité complète, s'ils ne figurent pas au relevé-type —;

7° si les gouvernements ne peuvent remplir le formulaire en se conformant strictement aux instructions, ils pourront adopter une méthode légèrement

différente, à condition de l'expliquer à la Conférence et de s'y soumettre pendant toute la période d'application de la Convention;

8° Enfin, le Comité ayant été invité à étudier la possibilité d'une limitation distincte des dépenses totales afférentes aux trois catégories d'armements a répondu que le degré d'étanchéité nécessaire pour la réalisation de cette limitation distincte pouvait être atteint.

La 4^e partie du Projet est relative aux échanges de renseignements et à la publicité.

Bien que la Commission n'ait pas cru pouvoir proposer une limitation distincte par territoire des forces armées et formations organisées militairement stationnées dans les pays d'outre-mer, elle a accepté, à une voix de majorité, le principe de la publicité de cette répartition, mais la France, la Grande-Bretagne et le Japon ont fait une réserve à ce sujet, considérant que cette méthode était impossible, ou tout au moins inopportune.

La Commission, reconnaissant que la méthode de calcul basée sur l'effectif moyen par jour ne donnait pas de renseignements suffisants dans tous les cas, a prévu l'envoi par les gouvernements d'une note explicative spécifiant, pour chaque type d'effectifs, le nombre de ces effectifs et le nombre de jours de service accompli.

La délégation allemande a naturellement fait une réserve puisque les tableaux annexés au projet ne contenaient pas de publicité relative aux réserves instruites et aux chiffres du contingent annuel.

Les gouvernements doivent fournir des relevés indiquant, par catégorie de matériel, les dépenses annuelles totales effectives pour l'entretien, l'achat ou la fabrication du matériel de guerre terrestre et naval; pour le matériel aérien en service, les Etats échangeront les renseignements correspondant aux stipulations relatives à sa limitation. L'Allemagne a

fait une réserve en ce sens que la publicité pour être effective devait s'étendre à la totalité du matériel terrestre et aérien ainsi qu'à tout le matériel non flottant des forces navales.

Comme le projet prévoit l'échange de renseignements sur les dépenses effectuées pour l'aviation civile, ainsi que sur le nombre et la force motrice totale des aéroplanes et dirigeables immatriculés dans le ressort de juridiction de chaque Etat, l'Allemagne, suivie en cela par plusieurs délégations, a estimé que cette publicité ne saurait être comprise dans une convention militaire concernant le désarmement et devrait faire l'objet d'une convention spéciale.

La 5^e partie concerne les armes chimiques et ne se compose que d'un seul article, l'article 39 : les Etats s'engagent, sous réserve de réciprocité, à s'abstenir de l'emploi de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de tous liquides, substances ou dérivés analogues et ils s'interdisent d'une façon absolue, sans aucune réserve, l'emploi de tous moyens de guerre bactériologiques.

L'insertion dans le Projet de dispositions relatives à la guerre chimique avait été proposée par les délégués belge, polonais, tchécoslovaque, yougoslave et roumain, mais d'autres délégués avaient demandé si des dispositions de ce genre étaient bien à leur place dans une convention de désarmement, qui n'avait pas pour but de codifier les lois de la guerre, ni d'interdire l'usage de certaines armes, mais de réglementer les armements du temps de Paix. D'autre part, on avait fait remarquer qu'il existait d'autres engagements internationaux sur cette question, notamment le Protocole de 1925 sur le trafic des armes, mais on avait fait observer à l'inverse que les Gouvernements qui avaient donné leur adhésion audit protocole pourraient ne pas être les mêmes que ceux qui la donneraient à la Convention, de telle sorte que celle-ci ne produirait pas ses pleins effets. Finalement,

l'article fut voté sous la forme indiquée ci-dessus, mais plusieurs délégations se sont réservé le droit de soumettre à la future Conférence des propositions tendant à développer les dispositions du Protocole de 1925¹.

La délégation allemande formula une réserve, car elle estimait que l'interdiction de l'arme chimique resterait incomplète, tant que cette interdiction ne viserait pas la préparation à l'emploi de cette arme, en particulier l'instruction des troupes².

Pour terminer cette question des armes chimiques, il est indispensable de noter une déclaration de la délégation polonaise, à laquelle se sont associés les représentants de la Finlande, de la Roumanie et de la Yougoslavie. Tout en reconnaissant la valeur morale des engagements internationaux interdisant l'emploi des armes chimiques, la Pologne estimait nécessaire de prévoir des mesures préventives et répressives afin qu'aucune violation ne pût être commise sans comporter pour l'Etat coupable des conséquences extrêmement fâcheuses. Dans cet esprit, elle déclara qu'il y aurait lieu d'envisager l'idée d'une Convention d'assistance internationale aussi large que possible, en faveur d'un pays victime d'une agression chimique ou bactériologique.

La 6^e et dernière partie du projet intitulée « Dis-

(1) La délégation soviétique avait proposé la suppression, dans un délai de trois mois, à dater du jour de l'entrée en vigueur de la Convention, de tous moyens et dispositifs d'action chimique et bactériologique fabriqués ou en cours de fabrication; cette proposition n'avait pas été adoptée. La délégation polonaise avait, à ce sujet, exprimé l'opinion qu'en détruisant les appareils servant à l'agression chimique on se bornerait à créer une simple illusion, sans résoudre en fait de problème de la guerre chimique.

(2) A ce moment, la délégation allemande déclara, en outre, qu'un projet de réduction et de limitation des armements devrait, en tout premier lieu, interdire les armes d'un caractère essentiellement offensif dont les effets destructifs menacent non seulement les armées, mais aussi la population civile, à savoir : les bombes lancées du haut des airs, les canons de gros calibre et les chars d'assaut de toutes sortes : cette proposition fut rejetée par la Commission; elle est surtout intéressante en ce qu'elle constitue un prélude de la méthode du désarmement qualitatif, qui allait avoir une si grande extension à la Conférence.

positions Générales » est divisée en plusieurs chapitres se rapportant à des matières distinctes.

Le plus important est sans aucun doute le chapitre A, relatif à la Commission Permanente du Désarmement. Comme les autres dispositions de la 6^e Partie, ce chapitre a fait l'objet, au cours de la dernière session de la Commission Préparatoire, d'un examen préalable confié à un sous-Comité présidé par M. Politis; les conclusions de ce Comité discutées en séance plénière ont recueilli l'assentiment des membres de la Commission.

Le Projet prévoit la constitution, au siège de la Société des Nations, d'une Commission Permanente du Désarmement chargée de suivre l'exécution de la Convention¹. Le texte dispose que ses membres seront nommés par les gouvernements. Mais combien de membres feront partie de cette Commission ? certaines délégations voulaient que chaque Partie contractante y soit représentée; la Commission ne s'est pas rangée à leur avis et a préféré un organisme moins nombreux. La discussion fut alors portée sur la question de savoir quels seraient les Etats investis du droit de nomination; comme elle menaçait de s'éterniser, la Commission a admis en définitive que le nombre des membres et la liste des Etats bénéficiaires du droit de représentation à la Commission Permanente seraient déterminés par la Conférence elle-même. En tout cas, chaque gouvernement n'aurait le droit d'élire qu'un membre. La France avait demandé que les membres soient obligatoirement des techniciens, donnant des avis de caractère purement technique et ne préjugant pas des conclusions politiques que les gouvernements pourraient tirer de ces avis. La Commission Préparatoire ne fit pas droit à cette demande : elle décida seulement que les membres ne représenteraient pas les gouvernements

(1) Cette Commission Permanente du Désarmement était d'ailleurs formellement prévue par l'article 9 du Pacte.

qui les auraient nommés, qu'ils pourraient être assistés d'experts techniques et que, pendant la durée de leur mandat, durée que la Conférence fixerait, leur remplacement ne pourrait avoir lieu qu'en cas de décès, de démission volontaire ou de maladie grave et permanente.

En ce qui concerne le fonctionnement de la Commission Permanente, on décida qu'elle se réunirait dans les trois mois de l'entrée en vigueur de la Convention pour élaborer son règlement et élire son bureau, et qu'ensuite, elle tiendrait une session ordinaire une fois par an : en outre, elle serait convoquée en session extraordinaire par son Président dans les cas prévus par la Convention et toutes les fois qu'une Partie contractante en ferait la demande. En laissant à la Commission Permanente le soin d'élaborer elle-même son règlement et la possibilité d'en effectuer la révision, on a voulu lui permettre d'adapter ses méthodes de travail aux enseignements qu'elle tirerait de son expérience.

Les deux tiers de ses membres devront être présents pour qu'elle puisse délibérer valablement; les décisions ne seront prises qu'à la majorité des membres présents qui ne disposeront chacun que d'une voix; la minorité pourra faire connaître son opinion par un rapport. Lorsqu'une question intéressera particulièrement une Partie contractante qui n'est pas représentée à la Commission par un membre de sa nationalité, cette Partie aura le droit d'y envoyer siéger un membre ad hoc qui, pour l'affaire dont il s'agit, pourra prendre part aux scrutins. Toutefois, dans deux cas expressément prévus, à savoir en matière de dérogation aux dispositions de la Convention et en matière de plaintes, les voix des membres nommés par les Parties impliquées dans le débat ne seront pas comptées dans le calcul de la majorité : cette règle s'applique bien entendu non seulement aux membres ad hoc, dont il a été parlé ci-dessus, mais

encore à tous les membres ordinaires de la Commission.

Parmi les moyens d'action de la Commission, le Projet prévoit que celle-ci recueillera les renseignements fournis par les gouvernements au Secrétariat général de la Société en exécution de leurs obligations internationales; outre ces sources régulières d'informations, tout membre de la Commission pourra, sous sa propre responsabilité, faire entendre ou consulter toute personne susceptible d'éclairer la Commission dans l'examen d'une question portée devant elle.

Chaque rapport de la Commission devra être publié et communiqué à toutes les Parties contractantes, ainsi qu'au Conseil de la Société des Nations. La Commission devra présenter chaque année au moins un rapport sur tous les renseignements qu'elle croira pouvoir retenir; ce rapport montrera comment la Convention a été observée. Pour permettre à toutes les opinions de se faire connaître, chaque membre de la Commission aura le droit d'exiger qu'il soit fait état, dans les rapports de celle-ci, des avis ou suggestions qu'il a personnellement formulés; si la Commission le préfère, ces avis ou suggestions pourront faire l'objet d'un rapport particulier.

Le chapitre B intitulé « Dérogations » donne à une Partie contractante la liberté de suspendre temporairement les dispositions de la Convention, s'il survient un changement de circonstances de nature à constituer une menace pour sa sécurité nationale.

Quel que fut le désir de tous d'assurer à la Convention le maximum de stabilité, les propositions françaises et anglaises de 1927 avaient déjà prévu cependant la possibilité de déroger aux règles édictées quand des circonstances graves viendraient à se produire. Le système proposé rencontra diverses objections; les Etats-Unis alors déposèrent un rapport plus souple, plus simple aussi, qui, après amendements, recueillit l'adhésion du sous-Comité d'abord, de la Commission ensuite.

Les hypothèses où la liberté de dérogation pourra jouer ne font l'objet d'aucune énumération; de même, la mise en vigueur des mesures de suspension n'est subordonnée à aucune autorisation préalable, car la menace qui les justifie peut être si pressante qu'elle commande de prendre immédiatement des précautions. Mais le Projet s'est efforcé d'éviter les abus en édictant certaines dispositions destinées à servir de freins : la Puissance qui usera de la tolérance dont il s'agit devra notifier immédiatement aux autres Etats et à la Commission Permanente cette suspension et la portée de cette dérogation en faisant un exposé complet des circonstances motivant sa conduite; les Parties se concerteront alors sans retard sur la situation ainsi créée; lorsque les raisons de cette dérogation auront cessé d'exister, les armements provisoirement accrus devront être ramenés au niveau conventionnel; enfin, si la dérogation peut porter soit sur certains articles de la Convention, soit sur son ensemble, une exception formelle est prévue pour les dispositions destinées à être appliquées en temps de guerre.

A toutes ces garanties, s'ajoute celle indiquée aux « Dispositions finales » du Projet qui prévoit l'arbitrage obligatoire pour tous les différends relatifs à l'application de la Convention.

Le troisième chapitre concerne les plaintes.

L'article 51 du projet formule le principe : toute violation de la Convention est une question qui intéresse toutes les Parties contractantes.

L'article 52 constitue une application pratique de ce principe : chacune des Parties peut présenter une plainte si elle estime qu'une autre viole ou tente de violer la Convention; la plainte sera portée devant la Commission Permanente qui, après avoir entendu la Puissance dont la conduite aura motivé la plainte, ainsi que toute autre Puissance spécialement intéressée, établira un rapport. La Commission Permanente

n'étant qu'un organe consultatif ne peut décider elle-même des suites à donner; ce seront les Hautes Parties contractantes qui se concerteront sans retard sur la situation et le Conseil qui agira dans la mesure des pouvoirs qui lui sont attribués par le Pacte.

Dans le dernier chapitre intitulé « Dispositions finales », le Projet réunit un certain nombre de règles destinées à préciser l'application et l'interprétation de la Convention. Soulignons d'ailleurs qu'on n'y rencontre pas deux genres de dispositions habituellement insérées dans les traités : celles qui concernent la signature de la convention et celles qui ont pour objet l'adhésion éventuelle de tierces Puissances.

Le premier article du chapitre a une importance capitale; son premier alinéa, émanant d'une proposition britannique, consacre le principe que la Convention ne porte pas atteinte aux traités antérieurs par lesquels certaines des Parties contractantes ont accepté de limiter leurs armements de terre, de mer et de l'air; son deuxième alinéa, résultant d'un amendement français, permet aux Parties contractantes qui le désireront de déclarer, au moment de la signature de la Convention, que les limites fixées par celle-ci à leurs armements ne sont acceptées par elles qu'en fonction des dispositions des traités antérieurs et que le maintien en vigueur de ces dispositions constitue pour elles la condition essentielle de l'observation de la Convention.

Cet article a provoqué l'opposition formelle de la délégation allemande qui a déclaré qu'elle voterait contre le Projet de Convention en sa totalité. D'après elle, le projet, tel que la Commission l'avait établi, excluait d'une limitation et d'une réduction des armements des éléments essentiels, si bien qu'au lieu de mener à un désarmement réel, il ne servirait « qu'à couvrir d'un voile l'état réel des armements du monde ou permettrait même d'augmenter les armements ».

L'article suivant dont l'initiative revient à la délégation belge établit le principe de l'arbitrage obligatoire pour tous les différends relatifs, soit à l'interprétation, soit à l'application des dispositions de la présente Convention; ces différends juridiques éventuels seront soumis naturellement à la Cour Permanente de Justice Internationale, ou à un tribunal arbitral.

La Conférence aura à déterminer la liste des ratifications requises pour assurer la mise en vigueur de la Convention. Si, à une date déterminée, les instruments de ratification ne sont pas déposés au Secrétariat de la Société des Nations, celui-ci invitera les Puissances signataires à se réunir afin d'examiner s'il est possible malgré cela de mettre la Convention en vigueur.

La Commission Préparatoire a laissé à la Conférence le soin de fixer la durée de la Convention qui, pour être conforme à l'article 8 du Pacte, ne pourra être supérieure à dix ans. La délégation britannique a attiré l'attention sur l'utilité qu'il y aurait à établir une concordance entre cette durée et celle d'autres accords relatifs à la limitation des armements, comme les traités de Washington et de Londres. Avant l'échéance du terme fixé, les Parties contractantes devront procéder à un nouvel examen de la Convention et elles pourront la réviser; elles détermineront alors la durée des nouvelles dispositions et les conditions dans lesquelles cette nouvelle convention fera à son tour l'objet d'un examen ou, éventuellement, d'une révision. La date à laquelle la première révision pourra être opérée sera fixée par le Conseil, qui aura pris au préalable l'avis de la Commission Permanente du Désarmement et des Parties contractantes non membres de la Société des Nations.

Pour éviter que ce premier examen n'ait lieu trop prématurément, la Commission a prévu une date minimum avant laquelle il ne pourrait, en principe,

avoir lieu; cependant, au cas où les conditions dans lesquelles auront été contractés les engagements stipulés dans la Convention viendraient à subir, du fait de transformations techniques ou de circonstances spéciales, des modifications justifiant un nouvel examen ou même une révision, la date minimum dont il a été parlé ci-dessus pourrait ne pas être observée; mais, même dans ce cas, un délai de rigueur minimum devrait s'être écoulé depuis la mise en vigueur de la Convention. Les délégations française, britannique, japonaise et polonaise ont précisé que parmi les circonstances exceptionnelles justifiant un réexamen de la Convention, elles avaient surtout en vue le développement imprévu de l'aéronautique civile, ce qui a provoqué une réserve de la délégation allemande.

L'article final du Projet concerne la faculté de dénonciation¹ qui ne pourra être exercée qu'au cours d'une des conférences réunies pour procéder à un nouvel examen ou à une révision éventuelle de l'accord.

La dénonciation ne produira alors ses effets que deux ans après sa date et en tout cas, pas avant l'expiration de la durée normale de la Convention, telle qu'elle sera fixée par la Conférence.

Dans les dernières pages de son rapport, la Commission Préparatoire a souligné que la grande majorité des délégations considérait les résultats obtenus comme marquant une étape importante dans la voie du désarmement et qu'elle ne partageait pas le sentiment des quelques délégués qui avaient déclaré que l'œuvre accomplie avait déçu leurs espoirs.

Le Rapport mentionne que c'est à la Conférence qu'il appartiendra non seulement de se prononcer sur l'adoption du Projet, mais d'en préciser la portée

(1) Cette question de dénonciation, toujours délicate dans les traités multilatéraux, l'était particulièrement dans la présente Convention où le système établi impliquait un équilibre d'obligations réciproques qui risquait d'être détruit par la défaillance d'une des parties.

pratique par la fixation des chiffres déterminant l'étendue des engagements contractés.

La délégation allemande, appuyée par la délégation italienne, avait proposé que la Commission Préparatoire demandât aux divers groupements de fournir à cette fin des indications très complètes sur l'état actuel de leurs armements.

La Commission a approuvé l'esprit de cette suggestion, mais ne l'a pas acceptée, car elle a estimé que la préparation de la Conférence relevait de la compétence du Conseil de la Société des Nations : c'était à lui qu'il appartiendrait de prendre les mesures nécessaires. Elle a jugé, en outre, que la proposition allemande était trop limitée car l'étude préliminaire ne saurait se borner au bilan des armements actuels; elle devait porter sur tous les éléments techniques et autres, qui pourraient contribuer à éclairer la Conférence et à justifier les propositions concrètes que les Gouvernements seront amenés à lui soumettre.

La Commission Préparatoire a enfin décidé de prier le Conseil de la Société des Nations de bien vouloir fixer, dans sa prochaine session, la date de convocation de la Conférence : elle n'a pas voulu recommander, comme le proposait la délégation allemande, une date précise, car, en agissant ainsi, elle pensait sortir de son rôle.

Le rapport de la Commission qui porte la date du 9 décembre 1930 fut soumis avec le Projet de Convention au Conseil de la Société des Nations, lors de sa session de janvier 1931. Les différents membres du Conseil exprimèrent leur opinion sur le résultat des travaux de la Commission Préparatoire et votèrent une résolution aux termes de laquelle :

1° la date de la Conférence était fixée au 2 février 1932,

2° le Secrétaire général était chargé de transmettre aux gouvernements le projet, le rapport et les procès-verbaux de la séance du Conseil et, en outre, d'entreprendre les premiers travaux pour la préparation de la Conférence.

Ces travaux concernaient :

a) les indications à obtenir des gouvernements sur l'état de leurs armements et sur tous les éléments techniques ou autres de nature à éclairer la Conférence;

b) les études à faire entreprendre par les experts en vue de fixer les règles relatives à l'établissement d'une mesure-type de la puissance motrice des moteurs d'avions et de dirigeables¹;

c) la communication aux gouvernements du rapport du Comité d'Experts en questions budgétaires.

Le Président du Conseil en exercice, M. Henderson, a précisé qu'au cours de l'année chaque gouvernement devrait inscrire, dans les tableaux du projet, les chiffres correspondant à la plus forte réduction possible de leurs armements actuels.

En ce qui concerne la forme sous laquelle ces renseignements devaient être fournis, deux propositions furent présentées pendant l'inter-session du Conseil. La proposition britannique, soulignant l'avantage qu'il y aurait à ce que les renseignements fussent fournis d'après un formulaire uniforme, se basait sur les tableaux annexés au projet lui-même. Le Gouvernement allemand, pénétré du même esprit d'uniformité, fit parvenir un modèle de tableau prévoyant des informations plus complètes que celles qui seraient incluses dans les tableaux du projet; des renseignements étaient ainsi prévus, en ce qui concerne notamment les stocks de matériels de guerre et les réserves instruites.

C'était rouvrir à nouveau la discussion sur des principes constamment défendus par la délégation

(1) Nous avons vu, en étudiant le chapitre des armements aériens, à quelle formule avait abouti ce Comité.

allemande à la Commission Préparatoire, mais également constamment rejetés par les délégués d'autres pays. Aussi le Conseil, dans sa session de mai 1931, adopta purement et simplement la proposition britannique, ce qui ne restreignait en rien les droits de la future Conférence. Au cas, par exemple, où celle-ci trouverait certains renseignements insuffisants, elle aurait toute liberté de prendre les mesures nécessaires pour obtenir une documentation plus complète.

Au cours de cette session, le Conseil, sur la proposition de son Président, selon la recommandation du Comité d'Experts en questions budgétaires, pria les gouvernements de remplir le relevé-type de leurs dépenses sur la base des chiffres les plus récents c'est-à-dire des derniers comptes connus. Les gouvernements étaient invités, en outre, à faire parvenir les renseignements demandés pour le 15 septembre au plus tard, le Secrétariat général restant chargé d'assurer l'échange des renseignements obtenus entre ceux qui se seraient conformés à cette requête en adressant la documentation demandée.

Le Conseil a examiné enfin, au cours de cette session de mai 1931, la question de la préparation d'un accord international pour la publication des renseignements concernant l'aéronautique civile. Le gouvernement allemand, dans deux lettres adressées au Secrétariat, avait renouvelé l'objection déjà faite par sa délégation à la Commission Préparatoire, à savoir qu'une Convention de limitation et de réduction des armements n'avait pas à s'occuper de l'aviation civile et que la publication de renseignements concernant cette aviation civile devait faire l'objet d'un accord spécial. Il avait également exprimé le désir que la Commission consultative technique des communications et du transit fût chargée de préparer sur la question un projet de convention qui serait soumis au Conseil et à l'Assemblée. Après un échange de

vues, le Conseil a prié le Secrétaire Général de faire procéder par l'Organisation des communications et du transit à une enquête auprès de tous les gouvernements invités à la Conférence sur la situation actuelle en matière de publicité de l'aéronautique civile et à l'établissement, sur cette base, d'un recueil de toutes les dispositions en vigueur.

Telle fut, brièvement résumée, l'activité du Conseil de la Société des Nations dans sa session de mai 1931.

Pendant les mois qui suivirent, peu de gouvernements répondirent au désir exprimé par le Conseil; à l'ouverture de la session de l'Assemblée au début de septembre, vingt-cinq Gouvernements seulement sur les soixante-quatre invités à la Conférence avaient envoyé les renseignements demandés ¹.

Pour sa part, le Gouvernement français avait joint un memorandum aux renseignements qu'il avait adressés au Secrétariat Général le 15 juillet, c'est-à-dire deux mois avant l'échéance prévue; ce document constitue un exposé complet de la thèse française en matière de limitation et de réduction des armements.

Le 7 septembre, la XII^e Assemblée se réunissait à Genève.

Le problème du désarmement ne figurait pas à l'ordre du jour de l'Assemblée; le Secrétaire général l'avait même fait rayer de l'ordre du jour du Conseil. La proximité de la Conférence rendait tout débat sur le désarmement inopportun, sinon gênant pour les travaux futurs de celle-ci.

Aussi, les membres de l'Assemblée furent-ils fort étonnés, lorsque M. Grandi, premier délégué de l'Italie, proposa d'ajouter à la préparation matérielle de la Conférence, œuvre de la Commission Prépara-

(1) Sur la proposition de l'Assemblée, le Conseil invita les gouvernements qui n'avaient pas encore répondu à le faire aussitôt que possible et en tout cas avant le 1^{er} novembre 1931. En définitive, cinquante-cinq Etats ont adressé des renseignements plus ou moins complets.

toire, une préparation morale sous la forme d'une *trêve des armements* consentie pour la durée de la Conférence.

Le 8 septembre, le délégué italien s'exprima en ces termes :

« Un accord général et immédiat entre tous les Etats, en vue d'arriver à une suspension de l'exécution des programmes pour de nouveaux armements, non seulement donnerait à nos peuples un premier exemple de bonne volonté, mais créerait autour de la Conférence une atmosphère psychologique et politique plus sereine et plus confiante qui aiderait, mieux que toute déclaration de principe, à la bonne marche des travaux et à leur succès. »

Cette déclaration fut appuyée par le Vicomte Cecil, puis par M. Curtius, à condition qu'on ne l'envisageât que comme « une mesure transitoire de durée limitée ». Elle prit une forme concrète dans le dernier alinéa d'un projet de résolution, déposé par les délégations norvégienne, danoise, néerlandaise, suédoise et suisse qui fut renvoyé à la troisième commission.

Le président de cette commission, M. Munch, délégué du Danemark, proposa alors l'adoption d'une méthode sans précédent qui consistait à inviter les Gouvernements de la Turquie, de l'U. R. S. S. et des Etats-Unis d'Amérique à venir discuter « le projet des cinq » ; sachant qu'au moins les deux derniers de ces gouvernements étaient favorables à un arrêt dans la course aux armements, le délégué danois apportait ainsi un renfort appréciable aux partisans de la proposition Grandi. Ce n'en était pas moins une procédure toute nouvelle que d'ailleurs le même jour, par une curieuse coïncidence, le Président de la première Commission avait jugé indésirable. C'est la raison pour laquelle le représentant de la France, M. Massigli, demanda que cette procédure fût approuvée préalablement par le Bureau de l'Assemblée. Les

délégués de l'Espagne et de l'Uruguay proposèrent alors d'étendre l'invitation à d'autres États non membres de la Société des Nations, en particulier aux Puissances sud-américaines. Le Bureau ayant donné un avis favorable, le Président de l'Assemblée, M. Titulesco, lança les invitations aux dix pays suivants : Afghanistan, Argentine, Brésil, Costa-Rica, États-Unis d'Amérique, Egypte, Equateur, Salvador, Turquie, U. R. S. S.

Les États-Unis les premiers acceptèrent l'invitation et dépêchèrent leur ministre d'Etat à Berne, pour les représenter au sein de la troisième Commission; dès le 21 septembre, il put siéger et, sans attendre les réponses des autres gouvernements, la discussion fut entamée sur le projet de résolution des cinq ¹.

A vrai dire, ce projet était beaucoup plus timide que la proposition de M. Grandi : au lieu d'un accord général et immédiat de suspension dans l'exécution des programmes pour de nouveaux armements, la formule des anciens neutres consistait en un simple vœu adressé aux gouvernements de s'abstenir de toute mesure visant à une augmentation du niveau actuel de leurs armements. Dès l'ouverture de la discussion, le représentant de l'Italie, Général de Marinis, déposa une proposition plus précise encore que celle qu'avait formulée le premier délégué de son Gouvernement.

Cette proposition recherchait une solution pratique pour chacune des trois grandes catégories d'armements : ainsi, en matière d'armements terrestres,

(1) Successivement prirent part aux débats de la Commission, les représentants de l'Egypte, de Costa-Rica, de la Turquie. Le Brésil n'envoya qu'un observateur; l'Argentine et l'U. R. S. S. répondirent que la brièveté du délai les empêchaient de déléguer un représentant, mais M. Litvinoff affirma que le gouvernement soviétique était disposé à s'associer à la proposition italienne, « à la condition que celle-ci soit adoptée sous une forme obligatoire par tous les pays, qu'elle intéresse toutes les catégories d'armements et que les signataires de cet engagement confirment que ce dernier ne remplace ni n'ajourne en aucun cas le problème essentiel du désarmement ou de la limitation des armements existants, lequel doit être résolu dans le plus bref délai. »

la trêve n'était envisagée que sous la forme d'un engagement pris par chaque Etat de ne pas augmenter les dépenses pour l'armée au-dessus des chiffres déjà votés pour l'année courante, au contraire pour les armements navals et aériens, la trêve consistait dans l'engagement de ne construire aucun navire de guerre et aucun appareil d'aviation militaire, avec la réserve dans ce dernier cas, de la possibilité du remplacement des aéronefs mis hors de service. Cette trêve, dont la durée pourrait être d'une année, devrait être acceptée par une déclaration formelle et solennelle de chaque gouvernement.

Si certaines délégations approuvèrent, quelques-unes avec réserves, cette nouvelle proposition italienne, certaines autres, tout en acceptant le principe qu'elle posait, soulevèrent des objections de forme (Danemark) et de fond (Etats-Unis). De son côté, la délégation japonaise repoussa le principe d'un engagement immédiat de ne pas entreprendre d'armements nouveaux.

Le délégué français, M. Massigli, préférait nettement la proposition japonaise, qui consistait à demander l'ajournement de la discussion jusqu'à la réunion de la prochaine Conférence; il combattit la proposition italienne, en insistant sur les difficultés techniques que son application rencontrerait.

Comme une modification proposée par le Général de Marinis au texte présenté par lui antérieurement ne semblait pas faire beaucoup avancer la discussion, on confia à une sous-commission le soin d'élaborer la formule de conciliation de caractère suffisamment élastique pour rallier l'unanimité. Grâce à M. de Madariaga, la Commission put mettre debout une résolution réalisant le compromis désiré : elle fut adoptée à l'unanimité par l'Assemblée. Cette trêve des armements consistait finalement en l'acceptation, par les gouvernements, de s'abstenir « de toute mesure visant à une augmentation de leurs armements » pen-

dant un délai d'une année à partir du premier novembre 1931. Les Etats devaient prendre cet engagement par une déclaration faite avant cette date.

Les membres de la sous-commission ont jugé utile de donner dans leur rapport une interprétation de cette résolution qui en limite singulièrement la portée.

En effet, après avoir indiqué « qu'elle vise à empêcher une augmentation de l'effort actuellement accompli pour l'ensemble des armements de chaque pays » — ce qui n'est déjà pas très net —, le rapport poursuit : « certaines délégations ont tenu à faire remarquer expressément qu'elles ne jugent pas incompatibles, avec le principe ci-dessus qui doit rester dominant, des mesures comme la réalisation normale des statuts légaux relatifs aux effectifs, l'exécution régulière de programmes d'entretien et de renouvellement des matériels terrestres, navals et aériens, ou de fortifications et la constitution des approvisionnements correspondants ».

Ainsi, le résultat de la préparation morale de la Conférence était bien mince; sa préparation matérielle avait démontré, de son côté que, si toutes les délégations paraissaient approuver le principe de limitation et de réduction des armements, les opinions étaient fort différentes, quant à l'application pratique de ce principe.

C'était à la Conférence du Désarmement à prouver que cette divergence de points de vue, considérable en elle-même, n'était point irréductible.

CHAPITRE II

L'OUVERTURE DE LA CONFERENCE ET LA DISCUSSION GENERALE

La Conférence pour la limitation et la réduction des armements se réunit à Genève, dans la salle du Conseil Général, le samedi 2 février 1932, à 16 h. 30, sous la présidence du Très Honorable Arthur Henderson, qui avait été désigné pour remplir cette fonction par le Conseil de la Société des Nations, dans sa session de mai 1931.

Soixante-quatre Etats y avaient été invités.

Cinquante-neuf y envoyèrent des représentants, dont l'Afghanistan, le Brésil, Costa-Rica, les Etats-Unis d'Amérique, l'Egypte, le Royaume de Hedjaz et du Nejd ¹, la Turquie, l'Union des Républiques Soviétistes Socialistes, qui n'étaient pas membres de la Société des Nations ².

Un soixantième, la République Dominicaine, ne fut, au début, représenté que par un observateur, d'ailleurs accrédité par la suite, le 7 juillet 1932, comme délégué.

Les quatre autres Etats : l'Equateur, le Nicaragua, le Paraguay, le Salvador, n'envoyèrent aucun représentant bien que tout au moins les trois derniers fussent membres de la Société des Nations ³.

La Conférence s'ouvrit, comme l'exige la coutume, par un discours du Président.

Après avoir rappelé l'importance de la réunion ⁴, il en définit immédiatement la tâche; celle-ci, selon lui, était triple :

a) aboutir à un accord collectif sur un programme

(1) Ultérieurement dénommé Arabie Saoudite.

(2) La Turquie a été admise comme Membre de la Société des Nations, le 18 juillet 1932.

(3) Le Royaume de l'Irak ayant été élu membre de la Société des Nations, le 3 octobre 1932, fut invité à envoyer des représentants à la Conférence.

(4) « On trouve réunis ici, dit le Président, les porte-paroles qualifiés de dix-sept cents millions d'hommes ».

de propositions pratiques, qui assurera rapidement une réduction sensible et une limitation de tous les armements nationaux.

b) poser le principe qu'aucun armement ne puisse être soustrait à la portée de cette Convention.

c) assurer la continuité du progrès dans la voie du désarmement en décidant la réunion périodique de conférences analogues, à des intervalles suffisamment rapprochés.

Le Président Henderson dénonça la méthode de la « Paix Armée » et retraça chronologiquement tout le travail de la Société des Nations touchant l'organisation de la Paix, en insistant plus particulièrement sur les travaux techniques de la Commission Préparatoire.

Dans sa péroraison, il attira l'attention des délégués sur l'intérêt que l'opinion publique du monde entier attachait aux préparatifs de la Conférence et sur l'espoir que tous les Peuples mettaient en ses travaux. « Je me refuse, dit-il, à envisager même la possibilité d'un échec, car, si nous échouons, nul ne peut dire les conséquences désastreuses qui pourraient s'ensuivre..... Abordons donc notre tâche avec la conviction qu'il est en notre pouvoir... de conduire les Nations vers la Terre Promise. »

C'est sur ces paroles pleines d'espérance que se termina le discours d'ouverture.

Puis, ayant adressé un salut cordial au Président de la Confédération Helvétique, M. Henderson proposa l'élection de M. Motta comme Président d'Honneur, pour prouver tous les sentiments d'amitié et de gratitude que les membres de la Conférence exprimaient au pays qui leur donnait l'hospitalité. Cette élection fut acquise à l'unanimité.

Cette marque de courtoisie accomplie, la Conférence constitua trois Commissions :

a) la première, composée de cinq membres, destinée à vérifier les pouvoirs des délégués;

b) la seconde, de 16 membres, présidée par le Président de la Conférence, chargée d'élaborer un règlement intérieur;

c) la troisième, de 5 membres, ayant pour tâche l'examen préalable des pétitions émanant d'organisations privées, l'élaboration des règles générales pour la présentation de ces pétitions à la Conférence et pour leur publication dans son organe officiel.

La Commission du Règlement Intérieur avait sa tâche singulièrement facilitée du fait de la possession, par ses membres, du projet envoyé le 21 décembre 1931, par le Secrétaire général à tous les Gouvernements invités à la Conférence.

Ce fut ce projet qui servit de base aux travaux de la Commission qui le modifia ou le compléta sur quelques points.

Le nombre des Vice-Présidents fut ainsi élevé au chiffre de 14, pour permettre d'inclure dans le Bureau, à côté des représentants des 7 grandes Puissances prévues dans l'avant-projet : Allemagne, Empire Britannique, Etats-Unis d'Amérique, France, Italie, Japon, Union des Républiques Soviétistes Socialistes, un nombre égal de représentants d'autres pays.

C'est au cours de la séance plénière du 5 février qu'eut lieu l'élection des 14 Vice-Présidents.

On vota pour les Nations et non nominativement pour les délégués de celles-ci; seules, la France et l'Italie obtinrent l'unanimité des cinquante-quatre votants.

Le Bureau de la Conférence fut donc ainsi composé du Président, du Président d'Honneur, des quatorze Vice-Présidents et des Présidents de Commissions. Il s'est, par la suite, augmenté au fur et à mesure de la création de nouvelles Commissions et de l'élection de leurs Présidents.

Le Bureau assistera le Président pour diriger, d'une façon générale, les travaux de la Conférence; c'est

lui qui constituera les Commissions que celle-ci décidera de créer, qui arrêtera les communications à lui faire, qui fixera l'ordre du jour des séances plénières.

L'avant-projet prévoyait la création de Commissions où toutes les délégations pourraient être représentées et de Comités comprenant des délégués d'un nombre restreint de pays.

Il envisageait la constitution des cinq Commissions suivantes :

- Commission Terrestre,
- Commission Navale,
- Commission Aérienne,
- Commission des Dépenses de Défense Nationale,
- Commission de la Conférence.

Le Comité du Règlement intérieur estima prématurée la constitution des Commissions énumérées ci-dessus, tout au moins des quatre premières. Si leur création s'imposait par la suite, le Bureau ferait à la Conférence des propositions à ce sujet.

Par contre, tous les membres du Comité pensèrent qu'il serait indispensable de renvoyer certaines questions à une Commission Générale et ils prièrent le Bureau de bien vouloir en demander la constitution immédiate.

Le 8 février, cette Commission Générale était créée.

On envisagea aussi la formation de commissions mixtes, pour le cas où il y aurait à traiter une question intéressant plusieurs Commissions.

Nous ne signalerons rien de spécial, en ce qui concerne les règles de procédure admises par le Comité. Nous noterons simplement que les langues française et anglaise furent adoptées comme langues officielles; tous les discours prononcés en l'une de ces deux langues seraient traduits dans l'autre et tout délégué parlant dans une langue différente devrait en assurer lui-même la traduction en français et en

anglais. Le Secrétaire n'était pas tenu de pourvoir à la rédaction et à l'inscription d'un document quelconque écrit dans une langue autre que le français ou l'anglais.

Le Comité rédigea un rapport que la Conférence accepta et le règlement intérieur entra immédiatement en vigueur.

En ce qui concerne les pétitions, la Conférence, dans sa première séance plénière, avait accepté, sur la proposition de son Président, de consacrer à l'audition des personnes qui les présenteraient une séance extraordinaire, le 6 février.

Le Comité chargé de l'examen des pétitions attira l'attention des délégués sur le caractère exceptionnel que devait naturellement présenter l'audition, par une conférence composée exclusivement de représentants officiels des Gouvernements, de personnalités parlant au nom d'associations privées. De plus, les travaux de la Conférence seraient impossibles si, à chaque instant, elle devait prendre connaissance de l'opinion d'une multitude d'organisations nationales et internationales en matière de désarmement. Aussi, le Comité eut-il le souci très net de restreindre au minimum le nombre de ces pétitions.

Par suite, n'entreraient en ligne de compte que celles qui auraient été soumises au Comité avant l'adoption du rapport et le temps réservé aux orateurs serait limité, de façon qu'ils puissent tous être entendus dans la séance extraordinaire du 6 février.

Les différents pétitionnaires devraient être groupés dans l'une de ces catégories :

- 1° Associations Féminines,
- 2° Organisations d'Etudiants,
- 3° Groupements Religieux,
- 4° Associations pour la Société des Nations,
- 5° Organisations Ouvrières.

Chaque groupe devrait se mettre d'accord pour

confier à une seule personne la mission de prendre la parole en son nom.

Pour l'avenir, le Comité décida que le Président de la Conférence pourrait, comme il avait déjà été fait lors de précédentes conférences internationales, recevoir les délégations d'organisations diverses. Une liste des pétitions déposées serait alors dressée : elle paraîtrait dans le *Journal de la Conférence*. Les documents contenant des pétitions seraient mis, au surplus, à la disposition des délégations qui désireraient les consulter.

C'est dans ces conditions que, le samedi 6 février, eut lieu la réception des pétitions et l'audition des représentants d'organisations nationales et internationales.

Après la présentation par M. Titulesco, Président de la XII^e Assemblée de la Société des Nations, d'une pétition émanant de deux millions et demi de citoyens hollandais, successivement défilèrent à la tribune la Présidente du Comité de Désarmement des Organisations Féminines Internationales, la Présidente de l'Union Internationale des Ligues Féminines Catholiques, le Secrétaire du Comité de Désarmement des Organisations Chrétiennes Internationales, les représentants des Comités de Désarmement des Organisations Internationales d'Etudiants et des Collèges des Etats-Unis d'Amérique, le représentant de la Ligue Internationale pour la Défense des Droits de l'Homme et du Citoyen, le Vicomte Cecil, représentant de l'Union Internationale des Associations pour la Société des Nations et enfin, M. Vandervelde, représentant de l'Internationale Ouvrière Socialiste et M. Jouhaux, représentant de la Fédération Syndicale Internationale.

Tous, bien entendu, exprimèrent l'espérance générale de la Paix, la certitude de l'obtenir par le désar-

mement et, en conséquence, l'espoir d'un résultat positif des travaux de la Conférence ¹.

Deux jours après, le lundi 8 février, commença la discussion générale. Jusqu'au 24 février, cinquante orateurs y prirent la parole, représentant quarante-neuf Etats, deux représentants de la délégation allemande, le Docteur Brüning et M. Nadolny ayant exposé chacun le point de vue de leur gouvernement.

D'après les discours prononcés, il est facile de distinguer trois tendances différentes qui inspiraient certains Etats en matière de désarmement.

1° Le point de vue des Puissances qui subordonnent tout désarmement à la sécurité.

Le type de ces Puissances fut la France qui, dès le 5 février, déposa la première, sur le Bureau de la Conférence, un plan précis de désarmement où la sécurité était recherchée par la possibilité donnée à la Société des Nations de remplir pratiquement le rôle qui lui avait été assigné par le Pacte.

2° Le point de vue des Puissances centrales, désarmées par les Traités de Paix, qui réclament le désarmement des autres Etats en se basant sur les deux principes de sécurité et d'égalité des droits.

3° La tendance de l'U. R. S. S. qui, pénétrée de l'idée que le meilleur moyen d'empêcher la guerre

(1) « Il s'agit de dissiper une angoisse en délivrant la conscience universelle du soupçon que le Traité de Locarno et le Pacte de Paris n'ont été que des pactes de parade et du soupçon plus démoralisant encore qu'il en sera de même de vos travaux », dit avec courage M. Dupuy, représentant de la Ligue Internationale pour la Défense des Droits de l'Homme et du Citoyen.

Pour exprimer le besoin d'un résultat concret, le ton de certains discours fut très violent :

« Nous exigeons des Gouvernements représentés à la Conférence qu'ils passent aux actes, dit M. Vandervelde, ...nous ne sommes pas venus ici pour adresser des prières, pour seconder des espoirs, nous sommes venus pour formuler des revendications ».

« Après avoir envisagé les événements qui ont présidé aux catastrophes de 1914, nous ne sommes pas convaincus de la sagesse de nos prédécesseurs, dit le représentant du Comité de Désarmement des Collèges des Etats-Unis d'Amérique; c'est aux jeunes hommes et aux jeunes femmes de ma génération que l'on ordonnera de se suicider... Nous ne voulons pas nous préparer à devenir de la chair à canons... »

est le désarmement total et universel, cherche à obtenir ce résultat ou, à défaut, à s'en rapprocher le plus possible.

Examinons la position de la délégation française, telle qu'elle se dégage du plan déposé le 4 février et du discours prononcé le 8 par son premier délégué.

M. Tardieu attire tout d'abord l'attention des membres de la Conférence sur le fait que l'œuvre qu'ils se proposent d'accomplir est plus nécessaire que jamais car le monde est troublé par la crise économique qui « marque d'un coefficient d'irritation qui s'applique à tous les problèmes l'esprit des peuples » ; mais, si la tâche est indispensable elle n'en présente pas moins, selon lui, d'indéniables difficultés, car elle implique « une sorte de mensuration délicate des besoins et des forces d'Etats qui sont souverains ». Dans cette mesure doivent entrer quatre facteurs : la sécurité, l'exécution des obligations communes, les situations géographiques et les conditions spéciales ; l'orateur se borne, d'ailleurs, à énumérer sans les développer ces quatre opérations « nécessairement variables et qui, si elles commandent l'équité, excluent l'identité ».

L'œuvre qui incombe aux délégués prend sa source dans le Pacte de 1919 et, à son propos, M. Tardieu exprime avec fermeté son point de vue : « c'est qu'on n'a pas, durant ces treize années, tiré du Pacte les résultats pratiques que, dans la pensée et dans la volonté de ses auteurs, il était capable de produire ».

En effet, combien de fois, pour essayer de généraliser leurs dispositions a-t-on diminué l'intensité et la force de pénétration des accords internationaux ? Combien de fois pour en élargir la portée les a-t-on vidés de la force juridique obligatoire de leur contenu ? C'est la raison pour laquelle le délégué français veut garantir contre toute tentative d'extension le projet français qui, tout en saisissant l'ensemble

des devoirs dictés par le Pacte, présente un caractère cohérent et limité.

Comme l'énonce le projet, « il faut changer de plan et chercher désormais dans l'action commune la sécurité que chaque nation s'est évertuée jusqu'ici à faire reposer sur ses seules forces ». Il est donc nécessaire de fortifier la Société des Nations considérée par M. Tardieu comme « un pouvoir nouveau et durable, apte à organiser la paix, la sécurité et le désarmement ». Une Société des Nations organisée est même, selon lui, le seul pouvoir efficace de prévention et de répression. Mais comment l'organiser, comment la doter de moyens assez efficaces pour lui faire jouer enfin le rôle qui lui était destiné ? Les armements les plus puissants, les plus offensifs et les plus cruels aux populations civiles seront retirés de la libre disposition des Etats et confiés à la Société qui possèdera en outre une force de ~~plac~~ ^{plac} et de ~~toûs~~ ^{toûs} tionale et un premier échelon de forces de coercition.

Examinons donc ce projet français en détail car la Conférence ne lui ayant pas réservé le sort qu'il méritait nous n'aurons plus l'occasion de le considérer par la suite.

Le chapitre 1^{er} du projet vise la mise à la disposition de la Société des Nations de l'aéronautique civile et de l'aviation de bombardement.

D'une part, en effet, ces avions « gros porteurs et à grand rayon d'action, propres à des opérations en profondeur sur le territoire des belligérants, constituent, dit le projet, au service d'une politique agressive, un moyen particulièrement cruel contre les non-combattants ».

D'autre part, à quoi servirait de retirer aux aviations militaires des différents Etats, ces seuls aéronefs de bombardement, si on laissait à la disposition de chaque nation ses avions commerciaux : on sait que, dès le début des hostilités, ceux-ci pourraient, en

quelques heures être transformés en puissants appareils de bombardement.

Ce projet en outre se signalait par un sérieux intérêt économique.

Il est en effet indéniable qu'à l'heure actuelle, l'aviation commerciale ne vole pas, pourrait-on dire, de ses propres ailes; elle ne vit que grâce aux subventions largement accordées par les gouvernements, qui savent que ces avions commerciaux peuvent devenir très rapidement de véritables appareils militaires. Cette internationalisation, en permettant une rationalisation de l'industrie aéronautique, l'affranchirait du régime tutélaire dont elle souffre actuellement.

L'internationalisation de l'aviation civile comporterait, d'après le projet :

1° L'engagement par les Etats représentés à la Conférence de ne permettre à leurs nationaux ni la cons-truction ni l'emploi d'aéronefs militairement utilisables. Cette qualité serait établie par la fixation d'un maximum de poids à vide pour les avions et hydravions, d'un maximum de volume pour les dirigeables, chiffres établis après avis d'experts et sur lesquels les Parties contractantes devraient se mettre d'accord.

2° La création d'une aéronautique civile internationale de transport confiée à des organismes continen-taux, intercontinentaux et intercoloniaux sous les aus-pices de la Société des Nations qui, seule, aurait le droit de faire construire et d'utiliser les appareils dépassant les chiffres maxima fixés en conformité de l'alinéa précédent.

Une réserve avait été introduite à cet égard : il s'agissait de la possibilité de créer des lignes entre territoires métropolitains et coloniaux présentant un intérêt particulier pour une ou plusieurs Parties contractantes sous la réserve expresse de soumettre à l'approbation de la Société des Nations le nombre, le type et le tonnage à vide des avions utilisés.

3° La répartition équitable, d'après leur capacité,

entre les diverses industries aéronautiques nationales, des commandes de matériel de l'aéronautique civile internationale.

Cette garantie était indispensable aux pays moins bien placés pour la construction aéronautique qui, à l'heure actuelle, ne peuvent se défendre contre la concurrence étrangère que grâce aux subventions accordées aux constructeurs.

4° Un droit exclusif permanent pour la Société des Nations de réquisition de tous les appareils de l'aéronautique civile internationale.

5° L'engagement par tous les Etats de ne pas mettre l'embargo sur les aéronefs de l'aéronautique civile internationale mais au contraire de faciliter par tous moyens l'exercice du droit de réquisition de la Société des Nations.

Sans cette précision, chaque Etat aurait pu, à l'ouverture des hostilités, empêcher le départ de tous les appareils de l'aéronautique civile internationale se trouvant sur son territoire et ainsi se seraient reconstituées autant de flottes aériennes nationales militairement utilisables avec cette prime que l'Etat agresseur pourrait disposer d'une flotte d'autant plus importante qu'il aurait pu, sous de fallacieux prétextes commerciaux, attirer à l'intérieur de ses frontières un plus grand nombre d'appareils de l'aéronautique civile internationale.

Cette internationalisation des aviations civiles est, dit le projet, la condition nécessaire des propositions qui suivent. Celles-ci ont trait à la limitation des aviations dites de bombardement.

Cette limitation a été établie, compte tenu de deux facteurs agissant en sens contraire :

a) limiter d'autant plus les moyens aériens des différents Etats qu'il est indispensable que la Société des Nations dispose pour son action répressive d'une supériorité très nette.

b) ne pas les limiter au point de laisser un Etat

absolument incapable de répondre à une attaque aérienne, dont il aurait été victime en violation des traités.

Le projet divise les appareils de l'aéronautique militaire en deux grandes catégories.

1° ceux dont le tonnage à vide est supérieur à une limite — fixée dans les mêmes conditions que celle établie pour les aéronefs civils — constitueront une force aérienne internationale. Les gouvernements qui ont actuellement des appareils de cette catégorie les céderont à la Société des Nations qui en assurera le stationnement et en organisera le commandement.

2° ceux dont le tonnage à vide reste égal ou inférieur à ce maximum feront l'objet d'une sous-distinction suivant que leur tonnage est supérieur ou non à une autre limite toujours fixée selon les mêmes règles.

Les appareils du premier groupe ne pourront faire partie que des forces aériennes des Etats qui s'engageront à les mettre à la disposition de la Société des Nations en cas d'application de l'article 16 du Pacte et d'action commune de la Société des Nations.

Ce matériel sera, en outre, soumis à l'inspection permanente de celle-ci.

Les appareils du deuxième groupe seront laissés en tout temps à la disposition des aéronautiques militaires nationales.

L'avantage résultant de cette sous-distinction est de permettre aux Etats qui ont pris l'engagement précité de pouvoir, au cas où ils auraient été victimes d'un bombardement aérien, utiliser immédiatement l'ensemble de leurs forces aériennes y compris celles prévues pour être mises à la disposition de la Société des Nations; la seule condition préalable à cet emploi est de le notifier à la Société.

Ce système est évidemment très ingénieux et permet de concilier les deux points de vues contraires que nous avons relevés : il maintient, en effet, au

profi de la Société des Nations une supériorité indéniable des moyens aéronautiques et, tout en limitant les aviatiions de bombardement quant au nombre, à la puissance et à l'emploi des appareils, permet à l'Etat victime d'un bombardement de châtier justement son agresseur.

Le projet, dans son chapitre II, se contente d'assimiler aux avions de bombardement un certain nombre de matériels terrestres et navals de grande puissance, avec cette réserve que les pays qui se sont engagés à laisser à la disposition de la Société des Nations ces divers matériels n'auront pas pour eux à observer comme pour les avions gros porteurs une limite maximum au-dessus de laquelle toute possession d'un de ces engins sera interdite.

Le projet continue par l'essai d'une réalisation pratique des obligations mises par le Pacte à la charge de la Société des Nations. Pour mener à bien son rôle de prévention, voire même de répression et d'assistance aux Etats victimes d'agression, la Société des Nations doit pouvoir disposer d'une force de coercition suffisante. Les exemples ont été nombreux depuis 1919 de l'impossibilité pour l'organisme genevois d'empêcher de naître ou de mettre fin à des conflits nés entre deux pays. Cette impuissance, qui s'est si bien révélée lors des hostilités sino-japonaises, est due, nul ne l'ignore, à son manque de pouvoir coercitif : la recommandation du Conseil n'a pas toujours été suivie d'effet. Il en serait autrement, probablement, si la Société des Nations disposait d'une force internationale appréciable : c'est cet élément que le projet français vise à lui donner.

Il distingue à ce propos « la force de police internationale pour prévenir la guerre » et « un premier échelon de forces de coercition pour la réprimer et pour porter un secours immédiat à tout Etat victime d'agression ».

La première occuperait, en période de crise, les

régions où surgirait une menace de conflit; elle compléterait efficacement l'action des commissaires de la Société des Nations envoyés eux aussi sur place.

Elle serait composée de contingents fournis par les Parties contractantes selon une proportion à déterminer — le gouvernement français énonce aussitôt dans le corps du projet les forces qu'il serait prêt à y engager pour sa part —.

Le premier échelon de forces de coercition serait constitué par des éléments d'importance variable suivant les régions intéressées, les engagements de chaque Etat étant différents suivant le lieu du conflit.

Le projet distingue à ce sujet les conflits intéressant un continent différent de celui auquel l'Etat appartient, les conflits surgissant sur le continent même dont fait partie l'Etat en question et enfin les conflits où l'agresseur est un voisin immédiat de l'Etat contractant en ce qu'il a avec lui une frontière commune. Il est évident que les éléments qu'un pays mettra en jeu seront d'autant plus importants que les théâtres des conflits seront plus rapprochés de son territoire.

On prévoit également que la contribution de chacun des Etats, telle qu'elle a été déterminée préalablement par l'engagement de cet Etat, pourra être augmentée sur recommandation du Conseil en cas d'application du deuxième paragraphe de l'article 16 ou encore par application des conventions générales d'assistance mutuelle comme le Traité de Locarno.

Ces suggestions trouvèrent écho auprès des délégations danoise, bulgare et haïtienne qui réclamèrent, soit une flotte aérienne internationale de police, soit une armée internationale pour l'application des sanctions.

Le projet français envisageait aussi la protection des populations civiles qu'il s'efforçait de réaliser par l'adoption des règles suivantes :

1° Tout bombardement incendiaire ou par obus

contenant des produits toxiques ou des éléments microbiens est interdit.

2° Tout bombardement par avions ou par pièces d'artillerie est interdit à plus de x kilomètres des lignes, réserve faite des objectifs constitués par les terrains servant de bases aux aviations ennemies ou les emplacements de l'artillerie à longue portée.

Il est évidemment regrettable qu'il ait été besoin d'insérer cette réserve, car elle peut ouvrir la porte à tous les abus que le projet s'efforce d'éviter : il n'est pas difficile de prétexter une déviation du tir pour bombarder à son aise la ville voisine d'un camp d'aviation.

3° Sous la même réserve, le bombardement aérien est interdit le long des côtes à une distance du rivage supérieure à un nombre de kilomètres à fixer. En deçà de cette limite le bombardement aérien reste autorisé dans les conditions déterminées par la Conférence de la Haye pour le tir de l'artillerie navale.

4° L'emploi de l'artillerie navale reste déterminé par les dispositions de la Convention IX de la Haye¹.

Pour renforcer l'efficacité de ces prohibitions, le projet disposait que toute violation des règles précédentes constituerait à la charge de l'Etat qui s'en serait rendu coupable, la présomption qu'il a recouru à la guerre, au sens de l'article 16.

(1) Aux termes de cette Convention, le bombardement par des forces navales des ports, villes, villages, habitations ou bâtiments non défendus est interdit sauf dans le cas où, après mise en demeure par une sommation formelle, les autorités locales ont refusé d'obtempérer à une réquisition de vivres ou d'approvisionnements nécessaires au besoin présent de la force navale qui se trouve devant la localité. Dans ce dernier cas, toutes les mesures devront être prises par le commandant pour épargner, autant que possible, les édifices consacrés aux cultes, aux arts, aux sciences et à la bienfaisance, les monuments historiques, les hôpitaux et les lieux de rassemblement des malades ou blessés, à condition qu'ils ne soient pas employés en même temps à un but militaire.

Reste naturellement autorisé le bombardement des ouvrages militaires, établissements militaires ou navals, dépôts d'armes ou de matériel de guerre, ateliers et installations propres à être utilisés pour les besoins de la flotte ou de l'armée ennemie, ainsi que le bombardement des navires de guerre se trouvant dans le port.

Enfin, le projet envisageait, dans sa dernière partie, les mesures politiques qui, seules, peuvent permettre l'efficacité des propositions qu'il contenait : ce sont l'arbitrage obligatoire, la définition de l'agression, la garantie d'une décision rapide du pouvoir coercitif, décision conforme, au surplus, avec les règles d'une loi internationale qu'il s'agit de déterminer avec précision, enfin, un contrôle international de l'observation de la réglementation des armements.

Tous ces engagements auxquels la France se déclarait prête se complétaient par cette proposition tangible : le Gouvernement de la République offrait de limiter, pour une durée déterminée, ses armements pourtant déjà réduits spontanément depuis dix ans. Lorsque l'entr'aide se serait substituée à l'isolement, de nouvelles réductions pourraient encore être envisagées : du degré de sécurité dépendrait le degré de désarmement.

Une tendance tout autre se dégagait des propositions allemandes qui, annoncées par le Docteur Brüning, dans son discours du 9 février, furent déposées le 18 février et commentées par M. Nadolny.

Après avoir posé « que le peuple allemand compte sur la présente Conférence pour voir résoudre le problème du désarmement général sur la base des droits égaux et de la sécurité égale pour tous les peuples », le Docteur Brüning avait déclaré que la délégation allemande ne saurait prendre comme point de départ des travaux le Projet de Convention de la Commission Préparatoire car il comportait des lacunes et ne répondait pas aux nécessités de l'heure.

Elle lui reprochait de s'écarter, sur presque tous les points décisifs, des règles de désarmement imposées à l'Allemagne par le Traité de Versailles, tout en les maintenant expressément à son égard. Aussi, la délégation allemande insista sur le fait que son gouvernement n'accepterait « qu'une convention dont les

dispositions lui seraient applicables de la même manière qu'aux Etats signataires ».

Les propositions allemandes sont basées « sur le fait que l'Allemagne et trois autres Etats ont déjà réalisé leur désarmement depuis plusieurs années et ce, en vertu de conditions émanant des Puissances qui ont formulé le texte de l'article 8 du Pacte de la Société des Nations et qui ont déclaré que ces conditions devaient constituer le premier pas vers le désarmement général prévu par le Pacte. L'Allemagne considère, par conséquent, ces conditions comme constituant le point d'orientation pour le désarmement de tous les membres de la Société des Nations d'autant plus qu'il ne peut y avoir, dans le sein de la Société que des membres à droits égaux et dont aucun ne peut être discriminé ».

L'Allemagne n'a pas été jusqu'à inclure dans son projet toutes les dispositions du Traité de Versailles relatives à son désarmement — comme il eût été peut-être naturel de le faire, souligna M. Nadolny — mais elle a pris les principes capitaux de ces dispositions et elle a demandé l'application de ces principes à tous les Etats.

Par suite, deux idées directrices inspiraient le projet allemand :

1° suppression de tout armement ou dispositif servant en première ligne à l'agression ou constituant une menace pour la population civile;

2° limitation et réduction efficaces de tous les éléments d'armement.

C'est en vertu de la première idée que l'Allemagne demandait :

1° la suppression de toute l'artillerie lourde par la fixation d'un maximum de calibre permis, maximum différent suivant qu'il s'agisse de pièces de forteresse ou non,

2° l'interdiction de l'usage des chars d'assaut,

3° l'abolition de toute espèce d'aviation militaire

tant terrestre que maritime, ce qui entraînait la suppression des navires porte-aéronefs. Pour assurer l'efficacité de cette prohibition, l'Allemagne demandait d'écarter de l'aviation civile toute influence militaire ce qui équivalait à interdire d'une part toute instruction de militaires dans l'aviation civile, d'autre part, la construction, la détention ou l'importation de tout appareil aménagé de façon à pouvoir se transformer facilement en aéronef militaire.

On verra, par la suite, que l'Allemagne, ne voulant à aucun prix qu'un organisme international puisse contrôler sa puissante aviation civile, s'opposera à l'adoption du système préconisé par la délégation française.

4° l'interdiction absolue du lancement de matières de combat par toute espèce d'aéronefs;

5° la prohibition de l'emploi de gaz et de matières bactériologiques;

6° l'interdiction des forteresses pouvant constituer une menace directe pour l'Etat voisin et des fortifications côtières commandant les routes maritimes naturelles entre deux mers ouvertes.

En ce qui concerne le désarmement quantitatif, les suggestions allemandes furent les suivantes :

1° suppression générale du service obligatoire tant pour les forces terrestres que pour les forces maritimes; mais comme l'Allemagne savait que cette suppression avait fort peu de chances d'être réalisée par suite de l'opposition ouverte de certains Etats, tels que la France, elle demanda que, dans le cas où la Conférence ne pourrait se mettre d'accord sur cette suppression, elle veuille au moins tenir compte des réserves instruites pour les comprendre dans la limitation générale;

2° fixation d'un pourcentage uniforme d'officiers par rapport à l'effectif total, ce pourcentage devant être fixé aussi bas que possible;

3° limitation directe et réduction des armements

autorisés, y compris le matériel stocké, par la fixation de chiffres maxima, ce qui entraînerait la destruction immédiate de tout le matériel dépassant les quantités permises;

4^o réduction considérable des tonnages et des calibres pour les diverses catégories de navires; désormais, aucun bâtiment ne pourrait dépasser 10.000 tonnes de déplacement, ni être armé de pièces d'un calibre supérieur à 180 mm. Cette réduction, considérable par rapport à celle prévue par les accords de Washington et de Londres¹, devait naturellement s'accompagner d'une réduction proportionnelle du tonnage total des flottes militaires des Parties contractantes; elle se complétait également dans le projet allemand par l'abolition pure et simple du sous-marin et par la limitation du matériel non flottant.

La délégation allemande déclara même qu'elle serait disposée à adhérer à la suppression générale des bâtiments de ligne, proposée en particulier par M. Grandi, au nom de l'Italie, et à la suggestion espagnole aux termes de laquelle il serait interdit d'aménager en temps de paix les navires de commerce en vue d'un usage militaire.

Les propositions allemandes se complétaient par la demande d'un contrôle efficace du désarmement, contrôle d'une application égale pour tous les Etats, et par des dispositions relatives au commerce et à la fabrication des armes : l'importation et l'exportation d'armes, de munitions et de matériel de guerre devaient être interdites sauf pour l'approvisionnement des Etats qui n'ont pas une industrie nationale d'armements; pour tous les Etats qui possèdent des ateliers d'armements, la fabrication ne pourrait se faire que dans certaines usines portées à la connaissance du public et devrait se limiter aux quantités autorisées pour le pays lui-même et pour les Etats sans industrie d'armements.

(1) En ce qui concerne les bâtiments de ligne, les limites fixées par ces accords étaient 35.000 tonnes et 406 mm. (16 pouces).

La délégation allemande n'était pas partisane de la limitation des armements par voie budgétaire car cette méthode ne tient pas compte des stocks existant, ni des fluctuations du pouvoir d'achat des monnaies, si fréquentes et si imprévues à l'heure actuelle; elle jugeait toutefois utile d'étendre aux dépenses de guerre la publication des renseignements prévue à l'article 8 du Pacte.

La troisième et dernière tendance, dégagée au cours de la discussion générale, est celle de la délégation soviétique. Celle-ci vint à la Conférence toujours empreinte de son idée de désarmement total et général, qu'elle avait présentée à la Commission Préparatoire dès le mois de février 1928 et qu'elle avait exposée, pour la première fois, à la Conférence de Gênes en 1922.

Mais, comme l'a dit son premier délégué, M. Litvinoff, elle n'était pas venue à seule fin de « réitérer sa proposition de désarmement général et total ou de poser le dilemme : désarmement complet ou rien; nous ne nous faisons pas d'illusion sur le sort réservé à notre proposition. Notre délégation sera disposée à discuter toute proposition tendant à une réduction des armements ».

Aussi, a-t-elle présenté, outre un projet de résolution qui posait le principe du désarmement complet et universel, des propositions de désarmement limité, ce désarmement n'étant, dans son esprit, qu'une première étape dans la voie du désarmement total.

Soulignons qu'au cours de son exposé, M. Litvinoff fit une critique très serrée du projet français et de l'attitude de notre Gouvernement en matière de désarmement. « Les propositions françaises, a-t-il dit, ne nous paraissent guère nous rapprocher du but, puisqu'elles sont les conditions préalables à tout désarmement de la part de la France. »

Outre les trois tendances signalées ci-dessus, quelles étaient les idées qu'on pouvait dégager des discours

prononcés au cours de la discussion générale ? Déjà, l'examen des propositions françaises et allemandes nous apporte la preuve de la naissance d'une idée nouvelle : il s'agit de la méthode qualitative de désarmement. Cette méthode n'avait pas été envisagée jusque-là, ou tout au moins presque pas : seul le délégué de la France y avait fait une fois allusion au cours d'une séance de la Commission Préparatoire.

Tout d'abord, en quoi consiste cette méthode ? Si nous disons qu'elle a pour but de réaliser le désarmement qualitatif, il est indispensable de donner une définition de celui-ci : *le désarmement qualitatif implique essentiellement la sélection ou le choix de certaines catégories précises d'armes, dans le dessein d'en interdire, par voie de convention internationale, l'usage et même la détention.*

Cette idée de désarmement qualitatif se retrouvait dans les discours d'un très grand nombre de délégués.

Le Gouvernement de Grande-Bretagne préconisa, d'ailleurs, comme le Gouvernement allemand, l'emploi conjugué des méthodes qualitatives et quantitatives, complété par la garantie d'une autorité internationale qui puisse faire connaître les cas de violation et amener leur suppression.

En ce qui concerne spécialement le désarmement qualitatif, le délégué anglais voulait la disparition de cette arme qui cause de si grands soucis à la marine britannique : le sous-marin ; il ne dissimulait pas, d'ailleurs, que son pays avait intérêt à l'abolition du sous-marin, mais cette considération n'entraînait pas pour lui, disait-il, en ligne de compte : « notre proposition est faite non pas en vue de renforcer notre puissance de combat, mais dans l'intérêt de l'humanité et d'une paix stable et permanente ».

Il est d'ailleurs à remarquer que, vis-à-vis de ce sacrifice proposé aux Etats qui, comme le nôtre, ont dans le sous-marin leur principale puissance défensive navale, Sir John Simon n'envisageait pas un sa-

crifice correspondant pour les Etats possédant une grande puissance offensive grâce à l'abondance de leurs bâtiments de ligne : il n'était pas question de réduire le nombre actuel des « capital ships » des flottes mondiales. Le Gouvernement britannique était d'avis, qu'à part leurs dispositions visant les sous-marins, les traités de Washington et de Londres devaient être conservés intacts jusqu'à leur expiration à fin 1936 et qu'ils devaient servir de base pour la future Convention.

C'est en quoi, d'ailleurs, les propositions britanniques s'opposaient à celles des Etats-Unis d'Amérique; celles-ci envisageaient une réduction proportionnelle des chiffres adoptés dans les accords de Washington et de Londres, dès que les parties au Traité de Washington se seraient ralliées à l'ensemble des accords en question.

Pour compléter la méthode qualitative, la délégation américaine était d'ailleurs tout à fait partisane de l'application d'une limitation budgétaire; celle-ci, d'après M. Gibson, pourrait être utile pour empêcher « une course qualitative au cas où la limitation quantitative aurait été définitivement réalisée ».

Au point de vue du désarmement qualitatif, la prohibition de la guerre chimique et microbienne emporta le plus grand nombre de suffrages : elle figurait, en effet, non seulement, comme nous l'avons vu, dans les propositions françaises et allemandes mais aussi dans les suggestions des représentants des pays suivants : Argentine, Autriche, Bulgarie, Grande-Bretagne, Danemark, Etats-Unis d'Amérique, Haïti, Italie, Japon, Lettonie, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie, Turquie, Yougoslavie, et Union des Républiques Soviétistes Socialistes.

Ces pays se prononcèrent ouvertement tant sur l'interdiction de l'emploi de l'arme chimique et bactériologique que sur l'interdiction de la préparation de cette arme.

Le Danemark demanda même le contrôle de la fabrication des produits chimiques et la Yougoslavie envisagea comme sanction immédiate contre le transgresseur de ces dispositions, fut-il même en cas de légitime défense, la mise hors la loi et l'application à son égard des dispositions de l'article 16 du Pacte.

Un grand nombre d'Etats réclamèrent la protection de la population civile ainsi que l'abolition pure et simple ou conditionnelle des sous-marins, l'interdiction de l'artillerie lourde, des chars d'assaut et de l'aviation militaire de bombardement, en résumé et d'une façon générale, la prohibition de tous les matériels réputés offensifs.

Différentes propositions envisageaient la limitation quantitative, mais elles différaient entre elles par l'importance des réductions prévues.

La Turquie déposa un projet très simpliste de réduction à une limite égale des forces armées du temps de paix de tous les pays.

L'U. R. S. S. ne fit que modifier quelque peu le projet très complet qu'elle avait déposé sur le Bureau de la Commission Préparatoire, le 23 mars 1928. Il s'agissait toujours d'une réduction progressive et proportionnelle des forces militaires des Etats.

Ceux-ci étaient répartis en trois catégories suivant l'importance de leurs forces terrestres, aériennes ou navales, ces catégories se trouvant fixées par la détermination de deux limites pour chaque force — pour les forces armées de terre, par exemple, ces limites étaient 30.000 et 200.000 hommes —.

La réduction se ferait dans le nouveau projet soviétique, de la façon suivante :

— les Etats du premier groupe, c'est-à-dire ceux dont les forces sont supérieures à la limite maximum seraient passibles d'une réduction uniforme de 50 %.

— les Etats de la seconde tranche, c'est-à-dire ceux dont les forces sont comprises entre les limites maximum et minimum subiraient une réduction progres-

sive de 0 à 50 % suivant l'importance des effectifs et conformément à une échelle jointe au projet.

— les Etats de la troisième catégorie pourraient garder leurs armements au niveau actuel, car ils ne constituent pas une menace d'agression.

Les Etats-Unis suggérèrent pour la réduction des effectifs une répartition de ceux-ci en deux catégories. D'après le délégué américain, tout gouvernement a l'obligation d'entretenir à la fois des forces suffisantes pour la police intérieure du pays et un complément de forces militaires indispensables pour défendre le territoire contre toute agression extérieure; mais alors que les forces de la première catégorie répondent à des besoins absolus et sont, par suite, irréductibles, les autres ne correspondent qu'à des besoins relatifs et leur calcul n'est qu'une question de proportion.

A la vérité, cette proposition ne faisait guère avancer le problème, car la difficulté était d'établir cette proportion.

A ce point de vue, certains Etats s'appliquèrent à rechercher les critères des limitations et réductions à envisager.

Nous avons déjà vu les facteurs qui, d'après M. Tardieu, devaient entrer en ligne de compte pour le calcul de cette limitation : la sécurité, l'exécution des obligations communes, les situations géographiques et les conditions spéciales de chaque Etat.

De son côté, la Chine proposa que l'échelle des armements terrestres, maritimes et aériens soit déterminée pour chaque pays par :

- a) l'étendue de son territoire,
- b) le chiffre de sa population,
- c) la longueur et la nature de ses frontières terrestres et côtières,
- d) les facilités de communication par terre, par mer et dans l'air,

e) le degré de sécurité vis-à-vis d'une agression extérieure,

f) les ressources nationales.

Au point de vue des modalités de la réduction, certains pays posèrent le principe de la limitation définitive par une seule convention (Allemagne, Turquie, U. R. S. S.), alors que les autres, expressément ou tacitement, n'envisageaient qu'une réduction à poursuivre par étapes.

Deux pays, la Pologne et le Chili proposèrent des accords régionaux dans le cadre de l'accord général ¹. M. Valdès Mendeville, le 20 février, déclara « le Chili estime que, du point de vue continental latino-américain, la réduction des armements doit être recherchée au moyen d'accords ou de pactes régionaux. Le système des pactes régionaux n'exclut pas, d'ailleurs, à notre avis, la possibilité de le mettre en pratique dans le cadre d'une convention générale, à condition que le projet existant acquière la souplesse nécessaire pour s'adapter aux situations très diverses qui se présentent dans le monde ».

Enfin, à part ces différents projets de désarmement matériel, il nous faut signaler la proposition extrêmement intéressante de la délégation polonaise, en matière de désarmement moral ².

La proposition polonaise envisageait :

1° des réformes à introduire dans les législations nationales.

Ces réformes viseraient la répression d'actes contraires aux bonnes relations entre les peuples et dangereux pour la paix du monde, comme l'excitation

(1) Une idée assez voisine se trouve déjà exprimée dans la fameuse résolution XIV de 1922 : il y est indiqué au point 4 : « ...cette réduction peut s'opérer soit sous la forme qui serait plus souhaitable d'un traité général, soit sous la forme de traités particuliers mais destinés à s'élargir et demeurant accessibles à tous les pays ».

(2) Déjà, le 17 septembre 1931, M. Zaleski, Ministre des Affaires Etrangères de Pologne, avait adressé au Secrétariat Général de la Société des Nations un memorandum très complet sur cette question.

publique à la guerre, le fait de répandre de fausses nouvelles ou des documents erronés afin de créer une tension entre deux Etats.

2° la réunion d'une conférence des représentants de la presse et de l'édition au cours de laquelle on examinerait les mesures à prendre pour réaliser l'idée du désarmement moral dans le domaine de la presse, celle-ci exerçant une influence considérable sur l'esprit des peuples.

3° des réformes à introduire dans l'enseignement, pour orienter la mentalité de la jeunesse vers la paix par la collaboration internationale.

On peut envisager ainsi la révision des livres scolaires, la création de cours spéciaux sur la Société des Nations, la vie et la coopération internationales.

On peut suggérer encore le rapprochement entre les étudiants et les corps enseignants des divers pays, rapprochement qui se manifesterait par une plus grande facilité donnée aux déplacements des élèves et de leurs professeurs à l'étranger.

4° un contrôle suffisant des Gouvernements sur tous les genres de manifestations publiques de la pensée autres que la presse, tels que la radiophonie, le cinéma et le théâtre, manifestations qui peuvent constituer autant de sources d'abus dangereux pour la bonne entente des peuples.

Ce contrôle pourrait se compléter par un encouragement donné aux films et aux représentations théâtrales à propagande pacifique.

5° enfin, et c'était la condition essentielle des mesures précédentes, le respect de l'idée du désarmement moral par les Etats eux-mêmes dans leur politique internationale.

Ces propositions furent complétées par celles du gouvernement chinois, qui demandait « l'abolition des méthodes et des mesures actuelles qui visent à encourager les citoyens dans les occupations guerrières et à développer chez eux un esprit belliciste ».

Nous avons ainsi fait le tour des propositions les plus intéressantes qui furent soumises par les délégués des différentes nations, lors de la discussion générale.

Celle-ci se prolongea jusqu'au mercredi 24 février : au cours de cette séance, le Président prononça la clôture de la discussion en même temps que la suspension des séances plénières.

CHAPITRE III

LES TRAVAUX DES COMMISSIONS
PENDANT LA PREMIERE PHASE
DE LA CONFERENCE.

LE MESSAGE DU PRESIDENT HOOVER.

LA RESOLUTION DU 23 JUILLET

Au cours de sa première séance, le 9 février 1932, la Commission Générale, s'appuyant sur le précédent créé à la Conférence de Washington, avait élu comme Président le Président de la Conférence, M. Henderson.

M. Politis avait été appelé à la fonction de vice-président; Sir John Simon avait même demandé à la Commission Générale de proposer à la Conférence la nomination de M. Politis comme membre du Bureau, ce qui avait été accepté d'enthousiasme dans la séance plénière du lendemain 10 février.

M. Bénès avait été nommé rapporteur à l'unanimité.

Lors de la dernière réunion plénière le 24 février, la Conférence avait adopté, sur la proposition du Bureau, une résolution aux termes de laquelle les projets et propositions des différentes délégations seraient renvoyées avec le Projet de Convention de la Commission Préparatoire à la Commission Générale, qui devrait s'efforcer de coordonner tous ces documents.

La Commission Générale était autorisée à créer, dès que le besoin s'en ferait sentir, les commissions, sous-commissions et comités nécessaires; ces organismes lui feraient des rapports sur les matières qu'elle leur aurait renvoyées.

La question primordiale à résoudre était celle de la procédure à suivre pour l'étude des propositions.

Dès la deuxième séance de la Commission Générale, Sir John Simon recommanda la procédure qui avait été simplement indiquée dans la résolution du 24 février sans que la Commission soit, d'ailleurs, tenue de s'y conformer : il s'agissait de se servir comme cadre du Projet de Convention de la Commission Préparatoire. Deux raisons militaient dans son esprit, en faveur de cette procédure :

1° la Commission devait à ceux qui avaient consacré cinq années d'efforts et de talent pour mettre debout ce Projet, de ne pas le laisser de côté dans la pensée qu'il existait un mode de procédure meilleur et plus commode;

2° si les propositions des différents gouvernements et les suggestions incluses dans les discours des délégués présentaient, comme il fallait s'y attendre, des divergences sur un grand nombre de points, il était toutefois fort possible d'exprimer les points de vue de chacun, en prenant le projet pour cadre général et en se bornant à y rapporter les modifications voulues sous forme d'amendements.

M. Litvinoff fit simplement remarquer que, si la Commission adoptait le principe du désarmement total et général, elle ne pourrait naturellement pas poursuivre ses travaux, en prenant pour cadre le texte élaboré par la Commission Préparatoire; aussi, le délégué soviétique estima-t-il qu'avant de choisir un projet quelconque comme base de ses futurs travaux, la Commission Générale devait se prononcer sur la résolution du Gouvernement de l'U. R. S. S.

C'est ainsi, à la faveur d'une discussion sur une question de procédure, que très habilement M. Litvinoff a amené la Commission Générale à examiner le projet de l'Union des Soviets. Il exposa toutes les objections qui avaient été soulevées contre le principe du désarmement intégral lors de la discussion à la Commission Préparatoire : il rappela également les réponses qui y furent faites et gagna ainsi à sa cause les délégués turc, persan et allemand qui lui donnèrent leur appui.

C'est M. Politis, un des rares délégués présents ayant pris part aux travaux de la Commission Préparatoire, qui lui apporta la contradiction. Il résuma l'impression générale laissée par la discussion de la proposition soviétique au sein de la Commission Préparatoire en disant qu'on avait retenu le principe

« qu'il n'y a pas de désarmement, qu'il n'y a même pas de limitation ni de réduction des armements possible, s'il n'existe pas, entre les nations qui doivent y procéder, le sentiment de la confiance ». Au principe soviétique : « pas de sécurité sans désarmement total », M. Politis répondit : « pas de désarmement sans confiance internationale ».

Une autre conclusion avait, d'ailleurs, été retenue à la Commission Préparatoire : c'est qu'il n'y avait pas de désarmement possible, lorsqu'on voulait l'étendre au delà des rapports de deux pays amis, s'il n'y avait pas une organisation internationale car « c'est un fait incontestable, dit M. Politis, avéré par l'étude de plusieurs siècles d'histoire de l'humanité que, partout où il y a des hommes, il faut une force pour maintenir l'ordre..... Dans toute société humaine, lorsqu'il n'y a pas une organisation capable de maintenir l'ordre pour le compte de tous, il faut que chacun fasse le nécessaire pour suppléer à cette carence de l'organisation et pourvoir seul au maintien de ses droits et à la défense de ses intérêts ».

Aussi, lorsque le projet soviétique fut mis aux voix, une très forte majorité le repoussa, trois délégations seulement s'étant prononcées en sa faveur.

C'est la résolution britannique qui fut votée à l'unanimité : le Projet de la Commission Préparatoire servira de cadre aux discussions à venir, toutes les délégations gardant pleine liberté de développer leurs propositions et de présenter leurs amendements au moment opportun.

Cette question de procédure réglée, on passa à la constitution des commissions.

M. Tardieu demanda s'il ne serait pas préférable, puisqu'on avait adopté le plan du Projet de Convention, de créer des commissions destinées à l'étude des matières faisant l'objet des divisions même du Projet, savoir : effectifs, matériels, dépenses; il s'en remettait d'ailleurs à la sagesse de la Commission qui

devrait décider si elle préférerait cette division à celle préconisée par le Secrétariat : commissions terrestre, navale, aérienne et de dépenses de défense nationale.

Ce fut à cette dernière que finalement se rangea la Commission, à l'unanimité de ses membres.

M. Tardieu demanda ensuite la création d'une commission politique, car il était patent qu'on ne pouvait résoudre le problème du désarmement uniquement par des mesures techniques, il faudrait toujours arriver à un moment donné au problème politique; la preuve était fournie par le fait que, parmi les diverses propositions et suggestions présentées lors de la discussion générale, cinquante-cinq de celles-ci avaient trait à des problèmes politiques tels que l'arbitrage, la sécurité par l'assistance mutuelle ou la création d'une force internationale. Dans le répertoire qu'il avait dressé, le Secrétariat avait même groupé ces 55 propositions ou suggestions sous les deux titres « Organisation de la Paix » et « Contrôle »; c'est pour l'étude de celles-ci que M. Tardieu demanda la création d'une commission politique. Elle aurait, en particulier, à examiner une grande partie du projet français et M. Tardieu ne voyait aucune raison pour que ses propositions soient traitées autrement que celles qui intéressaient, d'un point de vue technique, les armes, les moyens de combat et la réduction des effectifs.

Malgré les déclarations de M. Nadolny qui croyait que c'était précisément la Commission Générale qui devait traiter les grandes questions politiques et qui, en conséquence, demanda l'ajournement de la proposition française, celle-ci rencontra l'adhésion de Sir John Simon, de MM. Grandi, Gibson, Titulesco et Mairinkovitch.

Il n'y avait pas lieu, en effet, de craindre qu'avec la création d'une commission politique, la Commission Générale n'ait plus rien à son ordre du jour : la commission politique ne ferait que recevoir des di-

rectives de la Commission Générale, elle travaillerait sur les questions qui lui seraient soumises, les coordonnerait et présenterait ses conclusions à la Commission Générale.

C'est la raison pour laquelle, en définitive, la constitution de cette commission politique fut acquise à l'unanimité le 25 février.

Pour faciliter le travail des Commissions, le Bureau avait condensé dans un tableau, préparé par M. Bénès, toutes les propositions ou suggestions émanant des diverses délégations. Celles-ci étaient présentées sur le même plan que le Projet de Convention de la Commission Préparatoire. Il était indiqué en outre, dans ce tableau, quelles étaient les questions de principe soulevées par chacune des propositions et à quelles commissions techniques devaient être renvoyées ces dernières, après que la Commission Générale aurait tranché les questions de principe.

Les questions de principe, dont la Commission Générale aurait à s'occuper, pouvaient se classer, d'après le rapport même du Bureau, en trois catégories :

1° celles dont il était possible d'entamer une étude complète et définitive,

2° celles qui appelaient un premier examen comportant un exposé de thèses sans que cette discussion entraînaît nécessairement une conclusion immédiate au sein de la Commission Générale. Celle-ci pourrait, au moment qu'elle jugerait opportun, reprendre la discussion de ces questions.

3° celles enfin dont la Commission Générale devait confier l'examen préalable à une commission technique, avant d'en entreprendre elle-même l'étude.

Il parut également utile au Bureau de dresser par commission une liste des questions qui leur seraient renvoyées pour étude : cette liste suivait également l'ordre adopté par le Projet de Convention.

Toutes ces questions de procédure définitivement

réglées, la Commission paraissait pouvoir véritablement commencer ses travaux.

Avant d'entamer l'étude des questions de fond, la Commission Générale fut pourtant encore arrêtée par une question de procédure relative au problème de l'abolition de l'aéronautique militaire et de l'internationalisation de l'aviation civile.

La Commission Aérienne, présidée par M. de Madariaga, avait fait savoir à la Commission Générale qu'elle ne pourrait s'occuper d'aucune de ces deux questions avant que la Commission Générale ait tranché les principes politiques qu'elles soulevaient.

En ce qui concerne spécialement l'internationalisation de l'aéronautique civile, le Président de la Commission Générale répondit à cette communication que, « sans préjuger de la décision de principe que la Commission Générale serait appelée à prendre sur la question, une étude technique préalable des possibilités et des modalités de sa réalisation serait de nature à faciliter grandement ladite décision » et il pria la Commission Aérienne d'entreprendre cette étude.

Cette méthode était, d'ailleurs, grandement préférable, car s'il avait fallu que les commissions techniques attendissent que la Commission Générale ait étudié tous les points de son ordre du jour, il se serait écoulé des semaines, pour ne pas dire des mois, avant qu'elles pussent aborder certaines questions pour lesquelles il y avait un si grand intérêt à recourir aux services des experts.

On était arrivé ainsi au 16 mars et il est permis de dire que la Conférence n'avait tranché aucun point important parmi toutes les questions qu'elle avait à résoudre. Le travail traînait à la Commission Générale depuis le 24 février; au surplus, les travaux de la Commission, déjà retardés par la convocation de la session extraordinaire de l'Assemblée de la Société des Nations consécutive aux événements d'Ex-

trême-Orient, allaient être encore interrompus par les vacances de Pâques, le Bureau recommandant même que la suspension primitivement fixée du 19 mars au 4 avril soit prorogée jusqu'au 11 avril.

Avant de se séparer, les membres de la Commission Générale décidèrent qu'après les vacances les travaux seraient repris plus activement : la Commission Générale, ou la Commission Politique, siégerait sans interruption jusqu'à ce que des progrès suffisants aient été réalisés sur les questions de principe. Le Président invita, en outre, certaines délégations à déposer au Secrétariat, pendant les vacances, des memoranda donnant une explication détaillée de leurs propositions et indiquant les moyens pratiques de les mettre à exécution. Se rangeant à cette invitation, les délégations italienne, argentine, néerlandaise, suédoise, chinoise, danoise, turque, japonaise et soviétique déposèrent chacune un memorandum.

La Commission Générale ne se réunit donc que le 11 avril, animée du désir de pousser très activement ses travaux; en fait, du 11 au 13 avril, elle tint quatre séances consécutives où elle discuta les principes généraux soulevés par l'article 1^{er} du Projet de Convention : « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à limiter, et autant que possible, à réduire leurs armements respectifs ainsi qu'il est prévu à la présente convention ».

Ce furent les Etats-Unis d'Amérique qui ouvrirent la discussion par le dépôt d'un projet de résolution, commenté par leur délégué, M. Gibson. D'après lui, c'est par crainte de l'invasion qu'on réclame la sécurité; or, cette crainte de l'invasion est née du fait que les frontières, aussi bien défendues qu'elles puissent être, ne constituent pas une protection suffisante contre un envahisseur qui dispose de nouvelles armes perfectionnées : artillerie mobile à grande puissance pour démolir les fortifications, chars d'assaut pour détruire les systèmes de tranchées

et de réseaux de fils barbelés qui bouchent les intervalles entre les ouvrages fortifiés, gaz enfin pour annihiler complètement les forces défensives. En un mot, la crainte de l'invasion est née du fait qu'à l'heure actuelle, l'attaque a une supériorité sur la défense; pour retrouver la sécurité, il suffit de rendre à la défense sa supériorité d'antan, en abolissant les armes d'agression mentionnées ci-dessus. M. Gibson n'envisageait seulement que la suppression de l'armement terrestre, car il ne voulait pas, disait-il, embrasser trop de choses à la fois : selon lui, si, dans le passé, on avait un peu plus série les problèmes, on aurait eu plus de chances de réussir. Lorsque la Conférence aurait obtenu sur ce point des résultats précis, son Gouvernement ferait connaître son point de vue sur des armes agressives d'une autre catégorie : les avions de bombardement.

Les délégués se trouvaient ainsi en présence d'une proposition précise d'une réalisation pratique somme toute assez facile. Mais ce projet américain, auquel les délégués anglais, suisse et allemand donnèrent leur adhésion, était incomplet à deux points de vue.

D'abord il ne prévoyait ni contrôle, ni sanction et c'est la raison pour laquelle le délégué de la France préférerait à cette suppression des gros matériels offensifs, le système français de l'internationalisation contrôlée.

Ensuite, il était insuffisant dans son extension, car il ne concernait que les armements terrestres.

M. Tardieu ne s'est pas laissé prendre au piège qui consistait à discuter la suppression des matériels terrestres exclusivement. M. Gibson avait bien essayé de prévenir l'objection française en laissant entrevoir que ce n'était là qu'une phase d'un désarmement plus complet et il avait même prévu une discussion ultérieure sur la suppression des avions de bombardement, mais il avait gardé sur les matériels navals un silence aussi complet que significatif. Le repré-

sentant de l'Angleterre avait observé, lui aussi, sur le même sujet la discrétion la plus absolue, renforcée du fait que ni lui, ni son collègue américain d'ailleurs, n'avaient envisagé, au cours de la discussion générale de février, l'abolition des navires de ligne de plus de 10.000 tonnes. A ces omissions volontaires, M. Tardieu répondit par le principe de l'interdépendance des armements, dont l'équité devait éclater aux yeux de tous; ce principe, en tous cas, reçut l'appui du représentant de l'Italie qui informa ses collègues que son gouvernement venait justement de déposer un memorandum où le principe de la limitation qualitative était présenté sous la forme de propositions concrètes qui visaient les différentes catégories d'armement et qui formaient « un tout indivisible aux yeux de la délégation italienne ».

M. Gibson déclara de nouveau que sa proposition faisait simplement partie d'un ensemble et que ce n'était que pour la commodité de la discussion qu'il préférerait n'aborder le problème que partiellement. Le projet de résolution fut alors renvoyé au Bureau, car c'était à lui à recommander à la Commission Générale la procédure à adopter et à indiquer en particulier si les divers points devaient être abordés d'une façon fragmentaire ou comme un ensemble de suggestions portant sur un même principe. Mais comme l'a dit si justement M. Tardieu « quand on croit ne parler que procédure, on se trouve, sans le vouloir, engager le fond ».

Après que M. Litvinoff eut, une fois de plus, déclaré que la délégation soviétique voulait, sinon un désarmement total, tout au moins une réduction substantielle des armements et non une simple limitation et qu'il eut déposé une proposition en ce sens, M. Tardieu eut la parole pour soutenir la thèse française.

— Il rappela, tout d'abord, à propos des projets de désarmement qualitatif, qu'il était extrêmement dif-

ficile de définir l'arme à supprimer; les délégations en avaient donné les définitions les plus diverses : armes d'agression, armes sans lesquelles la guerre serait impossible, armes offensives les plus modernes, armes les plus cruelles, armes les plus coûteuses, armes les plus menaçantes pour les populations civiles; les experts eux-mêmes avaient avoué leur impuissance à définir objectivement le caractère offensif d'une arme en disant « qu'il réside dans tous les cas dans la recherche des intentions du pays intéressé ». La difficulté d'une définition précise dérive du fait qu'à part les éléments fixes comme les fortifications, tous les armements peuvent servir à l'offensive : c'est pourquoi, au lieu de priver tant le pays victime que le pays agresseur de l'emploi de ces armes — ce qui risquerait en définitive de faire le jeu de l'agresseur, puisqu'à une victoire de l'assaillant obtenue par surprise, le pays envahi ne pourrait contre-attaquer efficacement — M. Tardieu préférerait prendre les mesures qui garantiraient l'Etat attaqué en augmentant, au lieu de la réduire, la puissance de la défense confiée désormais pour la plus grande part au pouvoir international chargé de prévenir ou d'arrêter la guerre. D'autre part, si on se contentait de proscrire certains matériels, la course aux armements ne serait pas finie pour cela, car la concurrence se ferait au-dessous du maximum prévu et l'ingéniosité de la technique arriverait pour les matériels restant au-dessous de cette limite à un perfectionnement inconnu jusqu'à présent. Prenant l'exemple des « cuirassés de poche » allemands, l'orateur affirmait sa certitude que l'habileté des ingénieurs créerait des « obusiers de poche » et des « avions de bombardement de poche », d'où le bien-fondé de la proposition française, qui consistait à donner au pouvoir international des armes plus puissantes que celles laissées aux armées nationales et qui était con-

sidérée par la délégation française comme le seul moyen d'empêcher la guerre dans tous les cas : sous le prétexte d'humaniser ou de réglementer la guerre il ne fallait pas, dit M. Tardieu, se dispenser d'organiser la paix.

M. Grandi se borna ensuite à commenter les propositions italiennes, complétées par le mémoire explicatif déposé au Secrétariat de la Conférence le 9 avril. Il s'agissait encore de la suppression des armes offensives, mais à la différence des propositions des Etats-Unis, ce désarmement qualitatif reposait sur le principe de l'interdépendance des armements. Si l'Italie réclamait l'abolition de l'artillerie lourde, des chars d'assaut, de l'aviation de bombardement et des moyens chimiques et bactériologiques, elle n'oubliait pas non plus la suppression simultanée des bâtiments de ligne et des sous-marins.

A l'affirmation du délégué français qu'il était pratiquement impossible de désigner une arme spécialement offensive, M. Grandi objecta qu'il y avait tout de même, dans le passé, un accord international permettant de considérer certaines armes comme spécialement propres à l'agression : c'était la partie V des traités de Paix, résultat, de l'expérience malheureuse de la Grande Guerre.

D'autre part, la liste des armes que les propositions françaises mêmes envisageaient comme devant être détachées de l'organisation militaire autonome des Etats pour être mises au service de la Société des Nations, constituait une énumération d'armes offensives et c'étaient précisément les mêmes moyens de guerre dont l'Italie réclamait la suppression.

Quant au mode de destruction du matériel, le délégué italien proposa la destruction par blocs successifs et par périodes déterminées successives, quoique la destruction immédiate eut été, à son avis, plus désirable; cette dernière était d'ailleurs préconisée pour les armements de la guerre chimique et bacté-

riologique. La révision des lois de la guerre et l'organisation d'un contrôle de l'aviation civile devaient nécessairement compléter, aux yeux de la délégation italienne, les propositions ci-dessus.

Le Brésil ne fit entendre sa voix que pour approuver pleinement et entièrement les propositions de M. Gibson, dont il voulut expliquer le silence en matière armements navals : « les grandes Puissances navales ont déjà réalisé un véritable progrès dans la voie de la réduction et de la limitation des armements, dit M. de Macédo Soares, mais aucun progrès n'a encore été accompli au sujet des armements terrestres ».

La Turquie avait déposé, le 7 avril, un memorandum explicatif de ses propositions. En ce qui concerne l'armée de terre, l'égalisation des forces mobilisables de tous les Etats serait obtenue, après la fixation du niveau commun, par un pourcentage annuel de réduction; pour faciliter cette égalisation tous les Etats seraient astreints à unifier la durée du service, l'effectif annuel des réserves, ainsi que les chiffres maxima d'officiers et de sous-officiers.

Pour les forces navales, un nivellement un peu plus doux était prévu car la délégation turque estimait « que les forces navales destinées à assurer la liaison libre entre les différentes nations à intérêts communs, et privées à elles seules des possibilités offensives possédées par excellence par les armées de terre, pouvaient être réduites moins brusquement et suivant les besoins, à deux ou trois niveaux de r tonnes chacun ». La Turquie préconisait, enfin, l'internationalisation des fabrications de guerre et l'internationalisation de l'industrie chimique, seul système permettant d'assurer le respect de l'interdiction totale de la guerre chimique et bactériologique.

Le Ministre des Affaires Etrangères de la République Turque, Tevfik Rüstü bey, expliqua que ce système d'égalisation ne saurait donner son plein

rendement que par l'observation stricte de l'esprit du pacte Briand-Kellogg : or, la Turquie à qui le traité de Lausanne avait imposé le libre passage des Détroits et la démilitarisation de certaines zones frontières, la Turquie qui avait conclu des traités de neutralité avec l'U. R. S. S., la Perse, l'Italie, la Grèce, la Bulgarie, la Hongrie, la France et l'Espagne était restée dans l'esprit le plus pur du Pacte de Paris et elle était en mesure d'affirmer solennellement devant l'univers entier qu'elle n'avait signé aucun engagement secret de quelque nature que ce soit.

Après que le délégué de l'Uruguay eut fait un fervent plaidoyer en faveur de la thèse française, la Perse se rangea à la proposition turque d'internationalisation des fabrications de guerre.

M. Marinkovitch prit alors la parole pour expliquer la position de la Yougoslavie sur les questions connexes des bombardements aériens et de la guerre chimique et bactériologique. Il supposa qu'après avoir respecté l'interdiction absolue de ces moyens de guerre, un pays reconnaissait que seul l'emploi de ces derniers était capable d'assurer son salut; il était certain que son Gouvernement n'hésiterait pas y recourir. Le seul moyen de l'en empêcher était de décréter que celui qui transgresserait cette interdiction, même en cas de légitime défense, serait mis immédiatement au ban du monde civilisé et verrait tous les Etats signataires se dresser contre lui; seule, cette perspective pouvait empêcher un homme d'Etat responsable de recourir à ces moyens.

D'autre part, l'orateur proposa la suppression des bâtiments de guerre de toutes catégories, sauf ceux nécessaires à la défense des côtes. Seule l'abolition des armements navals ferait faire un grand pas dans la voie de la sécurité, car, avec le temps nécessaire à leur reconstruction, leur suppression serait effective; au contraire, l'abolition des gros armements terrestres n'aurait pas une grande efficacité et créerait

même une grande inégalité entre les pays possédant une industrie lourde très développée et les pays pauvres qui n'en ont pas et qui n'ont pas les moyens d'en créer une. Donc, au lieu de supprimer les armements terrestres, il était préférable de les garder en réserve sous le contrôle permanent et direct de la Société des Nations qui, seule, donnerait l'autorisation de les employer; dans le cas où un conflit surgirait entre deux Etats signataires, le Conseil réquisitionnerait auprès de tous les Etats une partie de ces instruments qu'il mettrait à la disposition de l'Etat victime d'agression.

L'Espagne considérait, au point de vue de la réduction quantitative, que les chiffres absolus en matière d'armements n'avaient aucune signification. Mais entre les chiffres des armements possédés par un pays A et par un pays B — pays qui intéresse particulièrement le pays A — il existe une relation technique et politique; il en existe une autre entre les armements d'un pays et les nécessités de toutes sortes auxquelles il doit faire face. Ces relations peuvent s'exprimer par des chiffres; d'après le délégué espagnol, c'étaient ces chiffres qu'il fallait considérer et non les chiffres absolus des armements.

C'est la raison pour laquelle M. de Madariaga préférait au projet de réduction quasi-automatique déposé par M. Litvinoff, une étude empirique de désarmement pays par pays avec la recherche d'une réduction progressive par le moyen d'une Commission Permanente du Désarmement, système proposé également par la délégation norvégienne.

Au point de vue du désarmement qualitatif, la délégation espagnole qui avait présenté des propositions pour l'abolition des armes agressives donna tout son appui à celles qu'avait déposées la délégation française en vue de la création d'une institution internationale à laquelle serait dévolue la possession de certaines catégories d'armements. C'est ici que le

délégué espagnol rendit à la France un hommage, mérité il est vrai, et que nous nous permettons de reproduire « Je ne crois pas, a-t-il déclaré, que la Conférence ait encore attaché une importance suffisante à ce fait vraiment historique et que l'avenir regardera avec quelque étonnement. Car, qu'un petit pays vienne à Genève mettre à la disposition de la Société des Nations les armes dont il dispose en pleine souveraineté, ce serait bien, mais qu'un grand pays, qu'un des plus grands pays, peut être le plus grand au point de vue de l'armée de terre vienne à Genève faire cette proposition, c'est évidemment mieux; je serais heureux, pour ma part, de voir à la Conférence du Désarmement une espèce de Nuit du 4 août où toutes les grandes Puissances, les moyennes et les petites ensuite viendraient déposer aux pieds de l'institution internationale les forces qui, naguère, étaient considérées comme le privilège exclusif de la souveraineté nationale ».

A la suite de ces paroles, M. de Madariaga fit un louable effort pour montrer à la Commission qu'il n'existait pas une opposition bien manifeste entre les thèses défendues par M. Tardieu et par M. Grandi car, dans les propositions françaises, il y avait aussi une catégorie d'armements qui était abolie au point de vue de la souveraineté nationale, puisqu'elle passait entièrement à la souveraineté internationale. Aussi, était-il permis d'espérer qu'après des études approfondies, il serait possible de répartir les armements en quatre catégories : les armements qu'il faut abolir complètement, ceux qui doivent être réservés au seul usage de la Société des Nations, ceux que les armées nationales peuvent posséder sous réserve qu'elles les cèderont à l'autorité internationale en cas de crise et ceux enfin qu'elles peuvent garder entièrement à leur disposition.

Le Danemark formula une dernière proposition qui invitait les diverses commissions techniques à éla-

borer des plans pour la prohibition des armes spécialement aptes à donner à l'agression une supériorité prononcée, en précisant les diverses catégories de ces armes, étant entendu que cette prohibition devait s'étendre à toute fabrication, à toute préparation, ainsi qu'à tout entraînement à leur emploi.

Toutes les propositions formulées au cours de cette discussion sur les principes généraux posés par l'article 1^{er} furent transmises au Bureau : celui-ci analysa et coordonna ces diverses propositions, qu'elles aient été présentées dans les memoranda des délégations ou qu'elles aient été incluses dans les discours des délégués, et il les adapta au tableau synoptique qu'il avait établi après la clôture de la discussion générale, le 8 mars. Le rapporteur, M. Bénès précisa qu'il ne s'agissait que d'encadrer ces propositions dans le schéma que la Commission Générale avait considéré comme son ordre du jour, sans qu'il soit nécessaire de modifier en quoi que ce soit celui-ci.

L'analyse du Bureau porta ainsi :

1° sur les memoranda,

2° sur les projets de résolution et de texte présentés lors de la discussion générale sur l'article 1^{er},

3° sur les autres suggestions émises au cours de cette discussion, sans faire l'objet de propositions formelles.

De l'analyse des différents memoranda, il résultait que, de tous ceux qu'avaient présentés les délégations argentine, chinoise, danoise, française, italienne, japonaise, néerlandaise, suédoise et turque, celui de cette dernière posait seul un principe nouveau que nous avons examiné en son temps : l'internationalisation de l'industrie chimique, que le rapporteur proposa immédiatement d'introduire dans l'ordre du jour de la Commission Générale. Tous les autres ne contenaient que des précisions, des explications sur les propositions formulées au cours de la discussion gé-

nérale avec parfois des plans en vue de leur exécution.

En ce qui concerne les projets de résolution et les textes présentés par les orateurs, le rapporteur indiqua à quel moment pourraient être discutés les points précis émanant de ces projets. Ainsi la délégation yougoslave avait soumis, nous l'avons vu, une proposition tendant à l'interdiction du bombardement aérien et de la guerre chimique ainsi qu'à l'organisation de sanctions en cas de violation de ces interdictions. Pour la guerre chimique, les principes d'interdiction de l'emploi de cette arme et le principe des sanctions figuraient bien à l'ordre du jour de la Commission Générale; il n'en était pas de même pour les sanctions de l'interdiction du bombardement aérien ce qui était assez curieux, puisque tout au moins le principe de l'interdiction de ce moyen de guerre figurait au tableau synoptique, ayant été proposé par la délégation néerlandaise. Le rapporteur demanda, en conséquence, que ces deux principes, interdiction du bombardement aérien et sanctions en cas de violation de cette interdiction, soient discutés avec les dispositions analogues relatives à la guerre chimique.

En ce qui concernait les suggestions émises au cours de la discussion générale de l'article 1^{er}, le délégué de l'Etat espagnol avait, nous l'avons vu, proposé de répartir les armements en quatre catégories. Cette proposition, fit observer M. Bénès, n'était qu'une application combinée des principes de la limitation qualitative, de l'interdiction de certains matériels sous certaines conditions et enfin de la création d'une force internationale, principes qui figuraient tous à l'ordre du jour de la Commission Générale; elle pourrait donc être examinée lors de la discussion de ces différents points sans qu'il soit nécessaire de formuler un principe nouveau. De même, une autre proposition du délégué espagnol tendait à demander à la

Commission Permanente du Désarmement d'étudier le programme militaire des Etats membres de la Société des Nations et des Etats signataires du Pacte de Paris; elle ne soulevait aucun principe nouveau, car elle ne faisait que définir les attributions de la Commission Permanente du Désarmement qui serait elle-même envisagée lors de la discussion du principe de réduction en une seule convention ou par étapes.

Ces différentes recommandations du Bureau ayant été adoptées, la Commission Générale commença la discussion détaillée de son ordre du jour par l'article 1^{er} : **principe de réduction des armements**, qui, d'après le tableau de coordination, posait en premier lieu trois questions de principe distinctes :

- a) *réduction définitive par une seule convention,*
- b) *réduction à un niveau aussi bas que possible,*
- c) *réduction à poursuivre par étapes.*

A la vérité, ainsi d'ailleurs que l'a fait remarquer le Président, le principe fondamental était celui de savoir si la Conférence adopterait le principe de la réduction définitive par une seule convention; il était bien évident qu'en cas d'acceptation de ce principe, le troisième n'aurait même pas à être discuté.

Le premier, M. Nadolny tient à faire observer que personnellement il penchait pour la réduction définitive, mais comme il savait que différentes délégations avaient à ce sujet un avis opposé au sien, il croyait utile d'affirmer déjà qu'au cas où la Conférence se mettrait d'accord sur la réduction par étapes, il serait nécessaire non seulement de fixer la première étape mais aussi d'envisager les suivantes ainsi que le but final. En outre, les délais devraient être aussi brefs que possible et surtout la première étape devrait comporter déjà une réduction considérable.

Un projet de résolution prévoyant la réduction par étapes au moyen de révisions successives ayant été déposé par les délégations belge, danoise, espagnole,

esthonienne, norvégienne, tchécoslovaque et uruguayenne, les représentants de la Suisse, de la France et de la Pologne y donnèrent leur adhésion empressée car, ainsi que l'exprima M. Paul-Boncour, cette résolution se plaçait à la fois dans la lettre et dans l'esprit de l'article 8 du Pacte.

Comme le projet visait même expressément cet article, M. Litvinoff demanda que l'allusion au Pacte soit supprimée afin que les Etats non membres de la Société des Nations puissent l'accepter.

Les représentants de la Suède, du Royaume-Uni, de la Perse, des Pays-Bas, du Japon et de l'Italie donnèrent aussi leur adhésion au projet, non sans proposer parfois des modifications de détail.

C'est ainsi qu'on vit par exemple Sir John Simon demander que les intervalles entre les révisions ne soient pas trop brefs, car les délégués pourraient être tentés d'hésiter devant de trop grandes concessions à accomplir, s'ils étaient assurés par avance de pouvoir bientôt, et presque immédiatement, effectuer dans une seconde étape ce qu'ils auraient pu accomplir dès la première.

Pour examiner à la fois le projet des Sept Puissances et les amendements présentés, un Comité de rédaction fut institué; il se réunit dans l'après-midi, sous la présidence de M. Politis.

Ce Comité de rédaction est parvenu à mettre d'accord l'unanimité de ses membres sur le texte suivant :

« Vu les opinions exprimées au cours du débat à la Conférence pour la réduction et la limitation des armements :

« La Commission Générale estime que la réduction des armements telle qu'elle est prévue à l'article 8 du Pacte de la Société des Nations devra être réalisée progressivement par des révisions se succédant à des intervalles convenables, après que la présente Conférence aura accompli la première étape décisive de la réduction générale au niveau le plus bas possible. »

Le lendemain, 19 avril, la Commission Générale adopta, également à l'unanimité, cette résolution, mais ce fut une unanimité acquise sur un malentendu ou, tout au moins, sur une divergence d'interprétation.

En effet, M. Titulesco laissa entendre que les mots « réduction telle qu'elle est prévue à l'article 8 » signifiaient pour lui que cette réduction devrait être opérée à la manière indiquée à l'article 8, c'est-à-dire au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales, ou, si l'on voulait, que la réduction devrait tenir compte de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat.

Au contraire, M. Litvinoff souligna qu'il avait voté pour la proposition telle qu'elle avait soumise par le Comité de rédaction, mais non pour l'interprétation que M. Titulesco en avait donnée.

A vrai dire, cette divergence d'opinions, qui se dessinait lors de la discussion du premier point de l'article 1^{er}, avait plutôt trait au deuxième point, c'est-à-dire aux critères de la réduction.

Il n'est pas étonnant, par suite, que ce soit lors de la discussion de ce deuxième point qu'elle ait éclaté.

Le point II de l'ordre du jour se composait de trois alinéas :

- a) *critères de la limitation ou réduction,*
- b) *prise en considération des conditions particulières des divers pays,*
- c) *méthode de calcul des effectifs basée sur une évaluation des besoins absolus pour la police intérieure et des besoins relatifs pour la défense nationale.*

La discussion s'engagea de suite sur les alinéas a) et b), qui étaient étroitement liés l'un à l'autre ¹.

(1) La discussion sur l'alinéa c) fut d'ailleurs par la suite ajournée sur la demande de la délégation des Etats-Unis d'Amérique qui n'avait pas terminé les recherches qu'elle avait entreprises sur cette méthode de calcul, envisagée pour la première fois par M. Gibson lors de la discussion générale.

Sur cette question des critères de limitation et de réduction quelques Etats avaient déjà pris position.

La Turquie et l'Afghanistan posaient le principe d'une stricte égalité d'armement.

L'Union des Républiques Soviétistes Socialistes, ainsi que nous l'avons vu, voulait répartir les Etats en groupes et appliquer une réduction uniforme à tous les membres du groupe sans tenir compte de la situation particulière de chacun d'eux.

A cette méthode objective s'opposait le système préconisé par des Etats, tels que la Chine, le Japon, la Perse et le Portugal qui, d'une manière ou d'une autre, considéraient que les armements de chaque Etat devaient dépendre de sa situation spéciale.

Les délégations espagnole, norvégienne et tchécoslovaque soumièrent une résolution aux termes de laquelle, considérant la proposition de la Chine, du Japon, de la Perse et du Portugal, pour déterminer les critères de limitation et de réduction les dispositions de l'article 8 devaient être applicables. Cette résolution répétait même les termes de cet article 8.

Alors, M. Litvinoff se dressa contre la méthode individuelle et subjective de réduction telle qu'elle était préconisée dans ce projet de résolution et lui opposa la méthode objective de réduction progressive et proportionnelle, quitte à admettre des exceptions pour certains pays à armements réduits qui ont été victimes d'agression sans jamais en provoquer¹.

Le délégué soviétique formula des objections sur la forme et sur le fond du projet des trois Puissances.

Au point de vue de la forme, il ne voulait pas se trouver forcé d'accepter des obligations internationales imposées aux Membres de la Société des Nations par le Pacte. Il ne voterait donc pas cette résolution qui obligerait sa délégation à reconnaître

(1) Sachant qu'on ne manquerait pas de critiquer le caractère trop mécanique de sa méthode proportionnelle, M. Litvinoff essayait, en insérant cette exception, d'enlever un argument à ses futurs contradicteurs.

l'article 8 du Pacte, connaissant de plus, disait-il, l'interprétation qu'on avait donnée de cet article à savoir que « le seul objet de son insertion dans le Pacte aurait été de rendre impossible toute réduction d'armement ».

Au point de vue du fond, la méthode individuelle et subjective était présentée par le délégué des Soviëts comme étant d'une application pratique très difficilement réalisable, sinon impossible. La délégation chinoise avait demandé par exemple qu'on prenne en considération les éléments ci-après : étendue du territoire, population, longueur et nature des frontières terrestres et maritimes, facilités des communications terrestres, maritimes et aériennes, degré de sécurité vis-à-vis d'une agression extérieure, ressources nationales; or, si l'on peut définir l'étendue d'un territoire ou le chiffre d'une population, dit M. Litvinoff, ce qui n'est pas encore toujours très facile, quel critère trouvera-t-on pour le degré de sécurité contre une agression extérieure ?

En présence de cette opposition soviétique, la Commission Générale employa la procédure à laquelle on a toujours recours en cas de mésentente : elle créa un Comité de rédaction pour mettre sur pied une formule de résolution qui puisse réaliser l'accord; mais ce comité ne pût arriver à remplir pleinement sa tâche. Il soumit le projet suivant :

« Vu les propositions présentées par diverses délégations concernant les critères de la limitation et de la réduction des armements,

« La Commission Générale déclare que, pour déterminer ces critères, les dispositions de l'article 8 du Pacte de la Société des Nations doivent être appliquées et que, par conséquent, il faut réduire les armements au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune.

« Il y a lieu, en outre, de tenir compte de la situa-

tion géographique et des conditions spéciales de chaque Etat.

« La Commission Générale décide que l'examen de l'application de ces critères et des méthodes par lesquelles la réduction et la limitation des armements devront être effectuées sera incessamment poursuivi sur le terrain pratique ».

Ce projet ne put réaliser l'unanimité, car il y manqua la voix de l'U. R. S. S.

La Commission Générale poursuivit l'étude des questions de principe posées par l'article 1^{er}, par la discussion d'une matière très importante :

a) *application simultanée de la limitation quantitative et de la limitation qualitative par interdiction de certains matériels ou de certaines catégories d'armements,*

b) *interdiction de certains matériels sauf sous certaines conditions.*

Le Président fit d'abord observer qu'il était logique de commencer par l'étude de la méthode qualitative dont l'application devait, d'ailleurs, avoir un effet immédiat sur la réduction quantitative; il sautait aux yeux qu'il serait absolument vain d'étudier la réduction du nombre et du calibre ou du tonnage de certains matériels, s'ils devaient être ensuite supprimés.

C'est Sir John Simon qui ouvrit la discussion en déposant une résolution aux termes de laquelle la Conférence, sans préjudice des autres propositions qui devaient être discutées sous les rubriques suivantes de son ordre du jour, acceptait le principe du désarmement qualitatif, c'est-à-dire le choix de certaines catégories ou certains types d'armes dont la détention ou l'usage serait interdit à tous les Etats par la voie d'une Convention internationale

Le représentant de la Grande-Bretagne rappela qu'un grand nombre de délégués avaient, au cours de la discussion générale, préconisé cette méthode de

réduction et il s'affirma persuadé qu'elle arriverait à un résultat bien autrement efficace que la méthode quantitative, d'ailleurs fondamentale. D'après la Commission Préparatoire, celle-ci devait être effectuée par l'insertion de chiffres et de totaux dans les espaces laissés en blanc dans le Projet de Convention. Mais qui insérera ces totaux, ce maximum pour un Etat déterminé ? Ce sera l'Etat lui-même et à supposer que, par voie de négociations, de conversations amicales pénétrées d'un esprit de bonne volonté commune, on arrive à diminuer encore les chiffres proposés par les différents Etats, néanmoins l'emploi de la méthode quantitative seule risquerait en définitive de laisser les résultats bien en deçà des espérances des délégués. Au contraire, la réduction qualitative combinée avec la réduction quantitative apporterait à cette dernière une influence très féconde car, à son opposé, elle ne dépend plus du jugement particulier de l'Etat intéressé mais d'un accord général conclu en vue d'appliquer une règle commune à tous.

La délégation française était d'autant plus favorable à l'adoption du principe de désarmement qualitatif qu'elle avait été la première à y faire allusion à la Commission Préparatoire. Cependant, M. Paul-Boncour ne voulut pas voter la motion britannique telle qu'elle avait été présentée par Sir John Simon, car elle lui paraissait trancher dans un sens opposé au projet français la question du régime spécial à imposer aux armes dont on voulait interdire l'usage aux Etats, elle lui semblait exclure la proposition d'internationalisation des armes par leur mise à la disposition de la Société des Nations au profit du procédé de destruction pure et simple¹.

M. Titulesco partagea l'avis de M. Paul-Boncour et

(1) Sir John Simon, en déposant sa résolution avait pourtant prit soin de noter que la traduction française de son projet ne faisait peut-être pas ressortir aussi clairement que le texte anglais l'idée que cette résolution n'était pas destinée à préjuger, dans un sens ou dans l'autre, la question de l'internationalisation de certaines armes.

estima au surplus, qu'un vote sur le principe théorique seul ne saurait suffire : il devrait être accompagné du renvoi de cette question aux Commissions compétentes. Le délégué roumain déposa alors, en ce sens, une motion élaborée par quatorze délégations.

Mais de lui-même, Sir John Simon, tout en réservant pour des débats ultérieurs l'examen du fond et des possibilités de réalisation pratique des projets particuliers, changea légèrement les termes de sa résolution, afin que l'unanimité se fit sur la question de principe du désarmement qualitatif en dissipant les inquiétudes qui s'étaient manifestées du côté franco-roumain; il voulait surtout éviter qu'après deux jours de discussion, la Commission changeât de sujet et envoyât à un Comité de rédaction un grand nombre de résolutions dont quelques-unes se rapportaient à son avis à des questions à discuter ultérieurement.

Le texte amendé, adopté à l'unanimité le 22 avril, fut le suivant :

« La Conférence déclare que, sans préjudice des autres propositions qui devront être discutées sous les rubriques suivantes de l'ordre du jour, elle accepte le principe du désarmement qualitatif, c'est-à-dire le choix de certaines catégories ou de certains types d'armes dont la détention ou l'usage serait soit complètement interdit à tous les Etats, soit internationalisé par la voie d'une convention générale ».

Ainsi le principe était admis; pour le traduire en actes, deux routes étaient tracées entre lesquelles les délégués auraient ultérieurement à choisir.

Il s'agissait de déterminer d'abord quelles armes devaient faire l'objet d'un traitement spécial, ensuite le traitement même qu'on leur appliquerait. Quatre résolutions avaient été soumises, qui proposaient, comme il était normal, le renvoi aux Commissions techniques compétentes.

Le Bureau de la Commission Générale mit au point

un texte qui fut voté à la fin de la séance du 22 avril.

« Dans la recherche des applications du principe du désarmement qualitatif, tel qu'il est défini dans la précédente résolution, la Conférence est d'avis qu'il convient de faire examiner par les Commissions spéciales compétentes, la série des armements de terre, de mer et de l'air en vue de déterminer les armes qui ont les caractères les plus spécifiquement offensifs, ou qui ont le plus d'efficacité contre la défense nationale ou qui sont les plus menaçantes pour les populations civiles ».

Il n'y avait donc plus qu'à laisser aux Commissions techniques le soin d'examiner les différents armements, afin de reconnaître le caractère plus ou moins marqué de leur agressivité et de passer à l'examen de la question de principe qui suivait à l'ordre du jour, d'après le tableau de coordination du 9 mars. Cette question de principe était intitulée « *Réduction sous condition des mesures à prendre dans le domaine de l'organisation de la paix* » ; ces conditions étant elles-mêmes rangées sous deux rubriques « *conditions politiques* » et « *conditions juridiques* ». Cette procédure eût été normale et paraissait conforme au surplus à ce qui avait été décidé le 8 mars. Ce n'est cependant pas le programme des travaux qui fut adopté le 26 avril. En effet, le Bureau souligna la très haute importance de la tâche confiée aux Commissions Techniques¹ et estima, en conséquence, que la Commission Générale devait suspendre ses réunions jusqu'au moment où les rapports des diverses Commissions sur l'application pratique du principe de réduction qualitative seraient prêts.

Il est vrai que le Bureau proposa que, pendant le temps qui s'écoulerait jusqu'à la réunion de la Commission Générale, les chefs des délégations profitent

(1) « Il n'y a pas, dit le Président, dans l'ensemble des sujets que la Commission Générale doit aborder, un seul point qui ne doive être profondément affecté par les rapports des Commissions spéciales sur le désarmement qualitatif ».

de cette suspension pour avoir des entretiens privés sur les questions qui paraissaient présenter des difficultés spéciales; néanmoins, il est curieux de constater que c'est précisément au moment où l'ordre du jour appelait l'examen par la Commission Générale des propositions françaises de désarmement sous condition d'organisation de la paix, que celle-ci s'ajourna pour de longues semaines.

Nous venons de voir que, le 22 avril, la Commission Générale avait chargé les Commissions techniques de déterminer les armes les plus spécifiquement offensives et menaçantes pour les populations civiles; ces Commissions furent en mesure de présenter fin mai ou commencement juin des rapports sur leurs travaux.

Tout d'abord, examinons le résultat des délibérations du Comité spécial chargé d'étudier les armes chimiques, bactériologiques et incendiaires : il avait été créé le 10 mai par la Commission Générale et avait tenu sept séances du 18 au 31 mai.

Le rapport qu'il a déposé a un intérêt tout particulier en ce que la résolution du 23 juillet, dont nous parlerons plus loin, le vise expressément; ce texte avait, au surplus, rallié la très grande majorité des délégations : la partie qui a trait à l'interdiction de la guerre chimique n'a pas rencontré d'opposition effective, la seule objection qu'on lui ait faite était d'être une répétition de la mesure adoptée par le Protocole de 1925.

Le Comité, après avoir considéré que les corps chimiques, contrairement aux armes ordinaires, ne deviennent moyens de guerre que par l'usage qui en est fait, a essayé de donner une définition des armes chimiques. Ce sont, uniquement lorsqu'on les emploie en vue de nuire à un adversaire, « tous les corps naturels ou synthétiques nocifs, quel que soit leur état, solide, liquide ou gazeux, qu'il s'agisse de substances

toxiques, asphyxiantes, lacrymogènes, irritantes, vésicantes ou d'une manière quelconque nuisibles à l'organisme des hommes ou des animaux, quelque soit le moyen de les mettre en œuvre ».

Le Comité recommanda également d'inclure dans le désarmement qualitatif les « engins, dispositifs, projectiles, spécialement construits pour l'utilisation desdits corps nocifs en vue de nuire à un adversaire » ce qui exclut les explosifs ordinaires qui pourtant dégagent, lors de leur déflagration, des corps nocifs tel que l'oxyde de carbone.

Doivent être également interdites comme réprouvées par la conscience universelle, toutes les méthodes consistant à « jeter, verser dans les lieux habités ou non des microbes pathogènes virulents ou seulement susceptibles de le devenir, des virus filtrants ou des substances infectées, soit dans le but de les mettre en contact direct avec des êtres humains, des animaux ou des végétaux, soit pour atteindre ceux-ci par la contamination de l'air, de l'eau, des aliments ou de tous autres objets ».

Doivent enfin être prohibés tous les projectiles spécifiquement destinés à provoquer des incendies, sauf toutefois ceux qui ont été construits spécialement pour la défense contre les aéronefs — et à condition d'être employés exclusivement à cette fin — ainsi que les appareils destinés à atteindre des personnes par le feu, tels que les lance-flammes, qui sont de nature à causer des souffrances inutiles.

Si l'accord a pu se réaliser au sein du Comité spécial chargé d'étudier les armes chimiques, bactériologiques et incendiaires, les divergences les plus profondes se sont révélées entre les délégations aux séances de la Commission Navale. Il n'est, par suite, pas étonnant que la résolution du 23 juillet ait fourni la preuve d'une absence totale de progrès dans la voie du désarmement naval.

En ce qui concerne les bâtiments de ligne, les délégations de l'Australie, des Etats-Unis, du Japon et du Royaume-Uni estimaient :

1° qu'ils n'avaient pas le caractère le plus spécifiquement offensif,

2° qu'ils n'avaient pas le plus d'efficacité contre la défense nationale,

3° qu'ils n'étaient pas les plus menaçants pour la population civile.

La délégation italienne a porté sur ces trois points un jugement absolument inverse confirmé d'ailleurs, mais seulement pour les navires de ligne dépassant un certain tonnage et portant des canons excédant un certain calibre, par l'opinion de dix-sept autres délégations.

De même, en ce qui concerne les sous-marins, si la délégation des Etats-Unis jugeait que le submersible est une arme ayant le caractère le plus spécifiquement offensif, le plus efficace contre la défense nationale et spécifiquement menaçant pour les populations civiles, les délégations française, finlandaise, letttonienne, polonaise, roumaine et vénézuélienne étaient d'un avis absolument opposé. De leur côté, un certain nombre de délégués établissaient un rapport direct entre le caractère offensif du sous-marin et son tonnage; enfin, deux délégations rapprochaient, avec juste raison, le problème de submersible de celui des navires de guerre de fort tonnage en énonçant cette formule :

a) si les bâtiments de ligne font partie des flottes, la construction des sous-marins s'impose pour des raisons défensives;

b) si les bâtiments de ligne ne faisaient pas partie des flottes, la construction des sous-marins aurait un caractère spécifiquement offensif.

A peine peut-on dire qu'on s'était mis d'accord sur la question des mines automatiques de contact, car si on les avait unanimement considérées comme les

armes les plus menaçantes pour la population civile quand elles sont placées en dehors d'une zone littorale à déterminer, toute la question revenait à déterminer cette zone et c'est dans cette fixation que les divergences subsistaient.

Les travaux de la Commission Terrestre furent aussi ardues et les discussions entamées aussi vives.

Tandis que certaines délégations pensaient que les pièces d'un calibre compris entre 150 mm. et 250 mm. inclus étaient plus nécessaires que menaçantes pour la défense nationale, d'autres fixaient à 100 mm. environ la limite au-dessus de laquelle l'artillerie avait un caractère le plus menaçant pour la défense nationale, certaines autres élevaient cette limite à 155 mm., d'autres enfin, à 220 mm. Un premier groupe estimait de même que, seules, les pièces d'un calibre supérieur à 200 mm., ayant une portée utile de plus de 25 km., présentaient le caractère le plus menaçant pour la population civile; un deuxième groupe abaissait cette limite à 105 mm. de calibre et 15 km. de portée; un troisième, au contraire, l'élevait à 50 km. de portée.

Ce fut à propos des véhicules de combat blindés que les divergences les plus sensibles apparurent. Une première difficulté avait déjà surgi au sujet de la distinction à établir entre les chars de combat et les automobiles blindées. Une autre plus grave allait se présenter sur la question de savoir à quels véhicules devait s'appliquer le désarmement qualitatif : à tous les chars, répondirent les uns, seulement aux chars lourds de plus de 20 à 25 tonnes, dirent les autres, à aucun char du type de ceux envisagés actuellement pour les armées en campagne affirma en dernier lieu le délégué français qui estimait nécessaire un poids supérieur à 70 tonnes pour conférer à un char un caractère plus offensif que défensif.

La même diversité d'opinions se retrouva sur la

question de l'assimilation des autos blindées aux chars d'assaut et, par suite, sur leur inclusion dans la liste des armes visées par la résolution du 22 avril.

La Commission Terrestre a, enfin, constaté qu'il lui serait fort difficile d'aboutir à des conclusions pratiques sur la question des fortifications¹; dans ces conditions, elle a décidé, sans discuter plus avant ce problème, de se borner à transmettre à la Commission Générale les premiers résultats de ses travaux.

La Commission Aérienne a pu, au cours de ses débats, affirmer que le caractère offensif des armements aériens, leur efficacité contre la défense nationale et la menace qu'ils comportent pour les populations civiles varient, d'une manière très considérable, en raison des situations géographiques des différents pays, de l'emplacement de leurs centres vitaux, des possibilités de leur défense anti-aérienne, des caractéristiques de construction des aéronefs; il est également indiqué dans le rapport de cette commission que « toute question qualitative, relative aux armements aériens, est étroitement liée aux considérations quantitatives ».

Le plus délicat est que, comme presque toutes les délégations l'ont reconnu, les armements aériens les plus efficaces contre la défense nationale peuvent être aussi, le cas échéant, les plus efficaces pour assurer celle-ci.

Une discussion mit aux prises les délégations au sujet du ou des critères à adopter pour la désignation des avions, certains optant pour le poids à vide comme critère unique, les autres ajoutant à celui-ci la puissance motrice et la surface alaire. Mais le plus intéressant de ce qui est ressorti des débats de la Commission Aérienne fut la position des Puissances centrales ex-ennemies, qui déclarèrent qu'il était im-

(1) La délégation allemande avait remis, à ce sujet, une note à laquelle plusieurs autres avaient répondu par écrit.

possible au point de vue des trois questions envisagées par la Commission Générale de faire une distinction entre les armements aériens des différentes espèces, surtout pour les pays démunis de moyens de défense antiaérienne; ces Etats estimèrent par suite qu'il fallait ranger toute l'aéronautique militaire dans les armes à signaler à la Commission Générale en vue du désarmement qualitatif.

Quoique la Commission Aérienne ait été unanime à penser que les bombardements aériens constituent une grave menace pour les populations civiles, elle n'a pu suivre l'opinion de certaines délégations consistant à faire rentrer l'aviation de bombardement dans les armes qui possèdent les trois caractères mentionnés par la Commission Générale pour la raison très simple qu'on ne saurait classer les avions de bombardement.

Certaines délégations ont cependant voulu, après un examen des avions actuellement en service dans les aéronautiques militaires, déterminer une limite au-dessus de laquelle ils seraient spécialement aptes au bombardement; dans cet ordre d'idées, la délégation italienne s'est signalée en proposant une limite très basse.

La délégation néerlandaise enfin a proposé de ranger parmi les armes possédant les trois caractères définis par la Commission Générale toutes les sortes de bombes aériennes et tous les instruments de visée et de lancement de ces bombes.

Depuis le 26 avril, et à part la séance du 10 mai, consacrée à la création d'un Comité Spécial chargé d'étudier les armes chimiques et bactériologiques et à la constitution d'un Comité des Effectifs, la Commission Générale resta près de deux mois sans siéger; ce ne fut que le 22 juin qu'elle se réunit pour entendre les instructions données par le Président Hoover à la délégation américaine. Ces instructions furent d'ailleurs publiées aux Etats-Unis en même

temps que M. Gibson, à Genève, les exposait aux délégués de toutes les nations

Ces instructions débutaient par l'énoncé des cinq principes suivants :

« 1° la seule signification possible du Pacte Briand-Kellogg, dont nous sommes tous signataires, est que les nations du monde entier ont convenu de n'employer leurs armes que pour la défense nationale;

« 2° on doit procéder à cette réduction non seulement en opérant de larges économies dans l'ensemble des armements, mais aussi en augmentant les forces comparatives de défense par des diminutions dans les forces d'attaque;

« 3° les armements mondiaux se sont développés entre les diverses nations selon des proportions réciproques. D'une manière générale, en établissant les réductions, on devrait respecter cette relativité;

« 4° les réductions doivent avoir un caractère concret et positif. Elles doivent aboutir à un réel soulagement d'ordre économique;

« 5° les armements terrestres, aériens et navals constituent les trois problèmes à étudier; ils sont interdépendants; aucune partie des propositions que j'ai faites ne peut donc être dissociée des autres. »

Ensuite, venait la proposition précise du Président :

« En me fondant sur ces principes, **je propose que les armements mondiaux soient réduits de près d'un tiers.** »

Examinons ces propositions. Elles pèchaient à plusieurs points de vue.

Tout d'abord, le troisième principe sur lequel elles s'appuyaient, était faux. Tous les Etats n'ont pas développé leurs armements dans des proportions réciproques et cela à beaucoup près.

Certaines nations ont pu, pour des raisons diverses, comme le fait d'avoir joui d'une neutralité prolongée ou même simplement le fait de posséder une grande puissance industrielle, parvenir à la mesure

de puissance militaire jugée par eux indispensable à leur sécurité, tandis que d'autres, en particulier les Etats nouveaux qui se sont trouvés au lendemain de la guerre dans une grande détresse financière, n'ont pu se procurer tous les armements qu'ils estiment nécessaires pour garantir l'intégrité de leur territoire. Aussi, dans la discussion générale, tous les petits Etats ont-ils fait les plus grandes réserves en ce qui concerne la réduction générale d'un tiers des effectifs, surtout que, pour eux, ces effectifs constituent à peu près la seule force de défense. Ce fut un véritable concert des petites Puissances qui toutes approuvèrent la méthode de réduction pour les armements des grands Etats mais la repoussèrent pour leurs propres forces militaires.

On objecta, au surplus, que l'application trop mécanique du principe de réduction uniforme créerait une grosse injustice pour les pays qui, spontanément, ont déjà diminué leurs armements ou leurs effectifs peu avant l'ouverture de la Conférence et souvent en vue même de celle-ci.

Le cinquième principe était celui de l'interdépendance des armements, si souvent réclamée par la délégation française appuyée en cela par les Italiens. Mais ce principe, énoncé avant les propositions mêmes du Président Hoover, était-il respecté dans le détail de celles-ci ? cela n'est rien moins que certain....

Les gros navires de ligne, en effet, auraient dû être purement et simplement supprimés, puisque les chars d'assaut et les pièces d'artillerie lourde subissaient ce sort, ainsi, d'ailleurs, que les avions de bombardement ; or, il n'était nullement question dans le plan américain de l'abolition des « capital ships ».

A un point de vue qui intéressait particulièrement la délégation française, le projet du Président des Etats-Unis n'envisageait aucun accroissement de sécurité. Il ne tenait aucun compte des légitimes re-

vendications de certaines nations particulièrement exposées à l'agression et qui, par suite, ne peuvent envisager le désarmement que comme le corollaire d'une augmentation de la sûreté internationale.

D'autre part, le plan Hoover était absolument muet sur un contrôle quelconque du désarmement qu'il proposait; ce contrôle était pourtant absolument indispensable et divers pays l'ont réclamé au cours de la discussion générale ouverte sur les propositions du Président des Etats-Unis.

Une dernière lacune, signalée en particulier par la Belgique, était l'absence de toute proposition en ce qui concerne la fabrication et le trafic international des armes.

Par contre, le plan avait le mérite indiscutable d'être simple, concret et précis.

Se bornant au point de vue du désarmement qualitatif à rappeler les suggestions formulées quelques semaines avant par la délégation de son pays, le Président Hoover faisait porter tout le poids de son message sur le désarmement quantitatif; qu'apportait-il alors ? un chiffre. C'est un chiffre, d'ailleurs, qu'il laissait parfois délibérément de côté, pour en choisir un autre quand il trouvait le premier trop élevé pour les réductions qui l'intéressaient particulièrement; ainsi limitait-il à un quart celle qu'il envisageait pour le tonnage établi par traités des navires porte-aéronefs, croiseurs et contre-torpilleurs. Il n'en résultait pas moins que cette proportion de réduction du tiers était destinée dans sa simplicité à frapper à la fois l'esprit des délégués et celui des peuples de tous les Etats représentés à la Conférence.

Le message Hoover ne fit qu'attirer sur son auteur un concert de louanges émanant des diverses délégations; ces félicitations diplomatiques, parfois entremêlées de critiques, n'eurent aucun résultat pratique. La tentative du Président, poursuivie peut-être dans

un but plus électoral qu'humanitaire, aboutit en tout cas à Genève à un échec¹.

Avant le message du Président Hoover, qui vint troubler quelque peu l'ordre du jour adopté par la Commission Générale, le Bureau s'était réuni le 14 juin et le Président de la Conférence avait recommandé l'adoption d'une nouvelle procédure. Considérant la longueur des discussions théoriques à la Commission et la profondeur des divergences d'opinions qui séparaient les délégations des principales Puissances, il avait demandé que celles-ci confrontent et si possible rapprochent leurs points de vue sur les questions les plus essentielles. Il s'était ainsi dégagé, lors de conversations particulières entre délégués, certains courants d'opinions; les idées, en se groupant, se simplifiaient. Aussi, lorsqu'à la séance du Bureau, le 15 juillet, Sir John Simon tint ses collègues au courant des différentes tendances qui s'étaient manifestées et même des accords qui pouvaient se réaliser sur certains points, ceux-ci le prièrent de fixer ces points au sujet desquels il était possible de formuler des propositions ayant la chance d'être adoptées par l'ensemble des délégations. Sir John Simon accomplit la tâche dont on l'avait chargé et remit au rapporteur, M. Bénès, le texte qui, à son avis, pou-

(1) Le plan Hoover eut, en outre, la conséquence de faire naître d'autres propositions en particulier celles, si précises, communiquées le 7 juillet par le Gouvernement britannique. En matière de désarmement naval, elles s'opposaient au plan américain en ce qu'au lieu de réduire le tonnage global des différentes catégories de navires par une diminution du nombre de ces navires, elles agissaient par une réduction des dimensions de chacun d'eux et des calibres des pièces d'artillerie dont ils sont armés; ainsi, le gouvernement du Royaume-Uni proposait d'abaisser à 22.000 tonnes, au lieu de 35.000, le tonnage des futurs bâtiments de ligne et à 11 pouces, au lieu de 16, le calibre maximum de leurs canons; le tonnage des croiseurs serait réduit corrélativement à 7.000 tonnes et celui des navires porte-aéronefs à 11.000 tonnes; les sous-marins devraient être totalement abolis, ce qui permettrait une diminution d'environ 1/3 du tonnage des destroyers; le Gouvernement britannique, sachant que l'accord serait très difficile à obtenir sur cette abolition des sous-marins, proposait, en dernier ressort, de fixer à 250 tonnes leur déplacement maximum en surface, en limitant très strictement tant le tonnage total que le nombre des unités.

vait servir de base à l'élaboration d'un projet de résolution pour la Commission Générale. Ce fut alors à M. Bénès que revint, comme toujours, la lourde tâche de mettre ce projet sur pied; ce fut lui qui, dans des entretiens particuliers avec les chefs de délégations, dut user de la plus grande diplomatie pour amener les représentants des différentes nations à sacrifier un peu de leur point de vue primitif pour se rapprocher de celui des autres.

Il s'acquitta de cette délicate besogne en y mettant les ressources de son grand talent et, en moins de deux semaines, put présenter à la Commission Générale un projet de résolution qu'il estimait être « la moyenne d'idées, de convictions et d'intérêts » qui étaient représentés à cette date à la Conférence.

Ce projet se composait d'un préambule et de deux parties qui avaient trait, l'une au résultat de la première phase de la Conférence, l'autre à la préparation de la deuxième phase. Le préambule se basait sur les différents textes tant antérieurs que postérieurs à l'ouverture de la Conférence, article 8 du Pacte, pacte Briand-Kellogg, projet de convention de la Commission Préparatoire, déclarations et propositions des délégués, rapports et résolutions des diverses commissions, déclaration du Président Hoover; il posait deux principes importants :

1° il sera effectué une réduction substantielle des armements mondiaux basés sur le principe de l'interdépendance des armements;

2° le but essentiel à atteindre est de réduire les moyens de l'agression.

La première partie fixait les mesures concrètes de désarmement sur lesquelles, sans préjudice d'accords ultérieurs plus étendus, il devrait être possible de s'entendre; ces mesures pourraient faire partie de la convention générale à intervenir en matière de désarmement.

En quoi consistaient ces mesures ?

En ce qui concerne les forces aériennes, le projet enregistre la prohibition absolue de toute attaque aérienne dirigée contre les populations civiles et l'abolition de tout bombardement aérien en général; il prévoit les mesures à adopter pour rendre cette interdiction effective :

1° l'aéronautique militaire fera l'objet d'une limitation numérique et d'une restriction des caractéristiques des aéronefs;

2° l'aéronautique civile sera réglementée et soumise à une publicité intégrale : les aéronefs dépassant une certaine limite seront soumis à un régime international pour éviter leur emploi illicite comme appareils de bombardement.

Pour ce qui est des forces terrestres, le projet envisage pour l'artillerie à la fois une limitation du calibre applicable à toute l'artillerie et aussi une limitation du nombre des pièces applicable à l'artillerie lourde seulement — les limitations de calibre prévues sont d'ailleurs différentes selon qu'il s'agisse de l'artillerie de côte, de l'artillerie employée dans les organisations défensives permanentes et de l'artillerie mobile terrestre —; pour les chars d'assaut, il prévoit une limitation du tonnage de chacun d'eux.

Le projet interdit la guerre chimique et incendiaire dans les conditions recommandées par le Comité spécial.

Il institue enfin une Commission Permanente du Désarmement, auquel la Conférence donnera tous les pouvoirs qui lui sont nécessaires pour faire appliquer effectivement la Convention.

La deuxième partie du projet se rapportait, comme nous l'avons dit, à la préparation de la deuxième phase de la Conférence.

Tout d'abord, le Bureau continuera ses travaux pendant la période d'ajournement de la Commission Générale, au besoin avec l'aide de comités appropriés.

Il examinera avec les délégations la question d'une réduction réelle des effectifs en prenant pour base la proposition Hoover mais en tenant compte pour chaque Etat de la nécessité de sa défense et du caractère actuel de ses forces.

Le Bureau créera aussi un Comité spécial pour faire des propositions à la Conférence en ce qui concerne la réglementation de la fabrication privée et du commerce des armes.

La Conférence devant par la suite choisir un système de limitation et de publicité des dépenses de défense nationale la Commission créée à cet effet devra, avec son comité technique, poursuivre ses travaux; tous deux déposeront leur rapport dès que possible.

En ce qui concerne les armements de mer, les Puissances signataires des traités de Washington et de Londres se concerteront sur de nouvelles mesures de réduction pendant que les autres Etats essaieront de déterminer le degré de limitation navale qu'ils pourront accepter, en ayant égard aux deux traités susmentionnés et au programme général de désarmement présentement envisagé.

L'interdiction de la guerre chimique, bactériologique et incendiaire et du bombardement aérien sera complétée par l'élaboration de règles de droit international et la détermination de mesures spéciales pour le cas de violation.

Le Bureau qui devra toujours tenir les délégations au courant de l'état des travaux aura à fixer la date de la nouvelle réunion de la Commission Générale; un délai de rigueur lui est d'ailleurs imposé pour cette convocation : elle devra avoir lieu au plus tard quatre mois après la reprise de ses travaux fixée dès à présent dans la semaine commençant le 19 septembre.

Le projet se résumait par une déclaration nécessaire pour parvenir à son vote.

« La présente résolution ne préjuge en rien l'atti-

tude de la Conférence à l'égard de mesures plus larges de désarmement, non plus qu'à l'égard des propositions de nature politique présentées par diverses délégations ».

Il se terminait par une demande de prolongation pour quatre mois de la trêve des armements votée le 29 septembre 1931 et qui devait se terminer le 1^{er} novembre 1932.

Que devint ce projet ? Il fut l'objet d'une discussion générale qui, entamée le 20 juillet dès la fin de l'exposé fait par M. Bénès, prit fin le 23 par un vote sur l'ensemble. La résolution dont le texte reproduit celui du projet, à peine modifié par l'adjonction d'insignifiants amendements de détail, fut adoptée par 41 voix contre 2 et 8 abstentions; les deux pays qui votèrent contre furent l'Allemagne et l'U. R. S. S.

A la lueur des arguments développés au cours de la discussion article par article du projet Bénès, voyons les objections qu'il a rencontrées et qui l'ont empêché de rallier l'unanimité.

Le plus gros grief de la délégation de l'U. R. S. S. à l'encontre du projet consistait en ce qu'après avoir affirmé dans le préambule qu'il était temps, pour toutes les nations, d'adopter des mesures énergiques de désarmement, le projet dans son contenu était la négation absolue de cette affirmation.

Le seul point concret où l'accord semblait pouvoir se faire était l'interdiction de la guerre chimique, bactériologique et incendiaire : mais, était-ce là un progrès véritable ? non, dit M. Litvinoff, car le Protocole de Genève de 1925, ratifié par trente-quatre Etats, contenait déjà cette décision.

La clause qui interdisait les attaques aériennes contre les populations civiles paraissait au délégué soviétique plutôt relever du domaine de l'humanisation de la guerre que du désarmement, mais surtout elle lui semblait dénuée de toute garantie d'exécution si l'on ne votait pas, comme il le proposait, l'abolition de toute aviation de bombardement; mais l'amendement

qu'il déposa en ce sens ne fut pas adopté, le texte primitif ayant recueilli 29 voix contre 9 et 12 abstentions.

Comme d'autre part le projet de résolution, en ce qui concernait l'artillerie lourde et les chars de combat, n'avait parlé que de limitation de tonnage ou de calibre en général, sans parler d'aucun chiffre, M. Litvinoff estimait que, là non plus, aucun progrès n'avait été réalisé puisque c'était précisément sur les chiffres que les délégués n'avaient jamais pu se mettre d'accord, certains ayant, dit-il, proposé comme limite un niveau tellement élevé qu'il n'avait jamais pu être pratiquement atteint dans l'industrie.

Or, ce projet, qui se présentait comme un sommaire de tout ce qui avait été effectué en six mois, prouvait qu'au fond la Conférence n'avait rien accompli de positif dans la voie du désarmement. La cause de ce funeste état de choses résidait, d'après M. Litvinoff, en ce que, depuis son ouverture et contrairement à la méthode adoptée par sa Commission Préparatoire, elle avait paru surtout s'attacher au problème du désarmement qualitatif. « Le désarmement qualitatif, déclara-t-il, ne constitue pas en lui-même une réduction sérieuse des armements non plus qu'une restriction des possibilités de guerre ni par suite une consolidation de la paix; il n'implique qu'une réglementation de la guerre et une élaboration nouvelle de ses lois. Plus la Conférence apportera d'attention au désarmement qualitatif au détriment du désarmement quantitatif et plus elle s'éloignera de sa tâche principale ».

Par l'accueil fait à la proposition du Président des Etats-Unis par un grand nombre de délégations, le délégué de l'U. R. S. S. avait pu espérer un accord sur un chiffre de réduction, ce qui aurait été un gros progrès dans la voie du désarmement quantitatif, mais depuis le dépôt du plan américain, la Commission Générale, qui aurait dû s'en occuper, avait interrompu ses travaux. Le projet de résolution prévoyait encore pour elle un ajournement qui pouvait attein-

dre six mois; c'est pourquoi M. Litvinoff déposa, sous forme d'amendement au préambule du projet, une proposition de réduction de 33 1/3 % de tous les armements existant, sauf pour les petits pays à armée et marine réduites mais sans exclusion de cette réduction, comme l'avait fait le message Hoover, les forces armées destinées à la police de la métropole ou des colonies. Ce premier amendement, comme tous ceux d'ailleurs qu'il proposa par la suite, fut repoussé. Aussi, la délégation soviétique vota systématiquement contre l'adoption des différents paragraphes du projet au point que, lorsqu'elle n'était pas opposée aux principes mêmes renfermés dans certains d'entre eux, elle trouvait une raison pour les repousser quand même : c'est ce qui a été frappant au moment de son vote sur l'abolition de la guerre chimique, bactériologique et incendiaire et sur l'institution d'une Commission Permanente du Désarmement.

L'Allemagne vota également contre la résolution, non pas seulement parce qu'elle n'apportait que des mesures de désarmement trop insuffisantes, mais surtout parce qu'elle ne reconnaissait pas le principe de l'égalité des droits, sans lequel, dit M. Nadolny, aucun résultat de cette Conférence n'était acceptable pour l'Allemagne. C'est au cours de la séance du 22 juillet que le délégué allemand déclancha une nouvelle offensive en faveur de l'égalité juridique entre Etats et qu'il fit, au nom de son Gouvernement, une déclaration aux termes de laquelle l'Allemagne ne pouvait s'engager à continuer sa collaboration à la Conférence au cas où une solution satisfaisante de ce problème ne serait point intervenue avant la reprise des travaux.

C'était là, pour les esprits clairvoyants, en même temps qu'une menace destinée à faire triompher la thèse allemande, menace dont la politique germanique est coutumière, l'annonce du coup de force que l'Allemagne allait adopter comme ligne de conduite pendant les vacances.

CHAPITRE IV

LE RETRAIT DE L'ALLEMAGNE
L'ACTIVITE DU BUREAU AU DEBUT DE LA
DEUXIEME PHASE DE LA CONFERENCE.
L'OCTROI A L'ALLEMAGNE DU PRINCIPE
DE L'EGALITE DES DROITS

La résolution du 23 juillet avait, en élargissant très sensiblement les attributions du Bureau, fixé la date de reprise de ses travaux à la semaine commençant le 19 septembre. Effectivement, le Président convoqua les différents membres pour le 21 septembre et son premier soin fut de faire adopter la publicité des séances qui n'avaient eu, pendant la première phase de la Conférence, qu'un caractère privé.

De cette façon, un procès-verbal des débats pourrait être distribué aux délégations, afin qu'elles puissent être tenues au courant de l'état des travaux du Bureau, comme l'avait désiré la Commission Générale le 23 juillet.

Ces travaux devaient revêtir en effet une importance particulière, car, à côté de sa tâche primitive, le Bureau en avait une seconde depuis la résolution de juillet; il devait, non seulement préparer des textes détaillés sur les mesures au sujet desquelles l'accord avait pu être réalisé, mais aussi établir des plans en vue d'une réduction effective des armements en s'inspirant des principes généraux de la déclaration Hoover.

Cette question de procédure tranchée, le Bureau fut mis au courant des graves événements qui s'étaient passés pendant les vacances; déjà, lors de la discussion de la résolution du 23 juillet, on avait pu voir qu'au moins deux pays étaient fort mécontents du résultat de la première phase de la Conférence : l'U. R. S. S. qui estimait qu'aucune mesure concrète de désarmement n'avait été réalisée, l'Allemagne qui protestait parce que la Conférence n'avait pas voulu reconnaître son principe de l'égalité des droits. Ces mouvements de mécontentement ne se traduisirent pas seulement par les paroles qu'avaient prononcées

les délégués des deux pays avant le vote de la résolution. En effet, le 5 septembre, M. Litvinoff envoya au Secrétariat général une lettre où il l'informait, entre autres choses, que, tant que la Conférence n'aurait pas pris de décision essentielle sur la réduction des armements existant, son gouvernement n'enverrait plus de représentants aux commissions techniques, tout au moins à celles qui ne siègeraient pas en même temps que la Commission Générale. Cette décision du Gouvernement des Soviets, pas très grave en elle-même, ne tarda pas à être suivie d'un mouvement de rébellion ouverte contre la Conférence, mouvement émanant de l'Allemagne. Le 14 septembre, le Baron Von Neurath signifiait de Berlin au Président Henderson que l'Allemagne entendait ne plus prendre part aux travaux de la Conférence tant que la question de l'égalité des droits du Reich n'aurait pas été éclaircie d'une façon satisfaisante.

Après avoir affirmé que la future Convention resterait fortement en deçà du régime de désarmement du traité de Versailles et qu'elle en différerait essentiellement quant au mode de désarmement, le Ministre allemand des Affaires Etrangères déclarait « on ne saurait exiger de l'Allemagne qu'elle prenne part aux négociations concernant les modes de désarmement à fixer dans la Convention, tant qu'il ne sera pas décidé que les solutions trouvées seront appliquées également à l'Allemagne ».

Le Président de la Conférence avait répondu à cette lettre en attirant l'attention du Ministre allemand sur le fait qu'on ne pouvait préjuger du caractère définitif des résultats de la Conférence sur le simple énoncé des mesures incluses dans la résolution du 23 juillet, car celle-ci prévoyait expressément des accords ultérieurs sur des mesures plus larges de désarmement.

Malgré cette réponse, le Reich s'était abstenu d'en-

voyer un représentant pour participer aux travaux du Bureau.

Dès sa deuxième séance, dans l'après-midi du 21 septembre, le Bureau adopta un programme de travail, présenté le matin par M. Bénès. Les questions que la résolution du 23 juillet donnait à traiter pouvaient, d'après le rapporteur, se classer en quatre catégories :

1° rédaction des textes pour les points sur lesquels l'accord était réalisé;

2° questions au sujet desquelles il y aurait lieu de négocier mais dont les principes étaient déjà arrêtés;

3° questions sujettes à controverses, dont les solutions devaient être préparées;

4° questions générales et politiques.

Malgré une intervention de M. Litvinoff qui aurait voulu que le Bureau commençât à étudier les problèmes les plus importants, qui rentraient tous dans la troisième catégorie, comme par exemple la question des effectifs, le Bureau estima que le programme proposé par son rapporteur était préférable, car il suivait un ordre logique : celui de la résolution elle-même où les questions étaient présentées « par rang de maturité » selon la propre expression de M. Bénès.

Cependant, lorsqu'on envisagea dans l'ordre adopté toute la série de problèmes à résoudre, on s'aperçut bien vite qu'aucun n'était « mûr » pour la solution. Pour des raisons diverses : manque de renseignements techniques pour la question de l'interdiction de la préparation des gaz en temps de paix, extrême complexité de la question et nécessité de définir l'objet précis de la discussion en ce qui concernait le contrôle, absence de la délégation allemande pour tout ce qui touchait au problème aérien, le Bureau ajourna la discussion de ces différentes questions en renvoyant le plus souvent l'étude, soit à un comité spécialement créé à cet effet, soit à des rapporteurs.

En conséquence, ce n'est que le 3 novembre que le Bureau se réunit de nouveau en séance publique.

On décida d'abord que, par le seul fait des réponses affirmatives des Etats, la trêve des armements était prorogée de quatre mois¹.

On aborda ensuite la discussion des questions renvoyées par la Commission Générale et sur lesquelles de nouveaux renseignements techniques étaient parvenus sous forme de rapports des personnalités ou des Comités chargés précédemment d'étudier ces problèmes.

Les débats s'ouvrirent sur l'exposé fait par M. Bourquin, délégué belge, sur la question du contrôle, dont il avait été nommé rapporteur; ils se poursuivirent d'abord pendant 4 séances jusqu'au 8 novembre.

L'étude de cette question du contrôle avait été jugée prématurée par M. Litvinoff, qui ne comprenait pas pourquoi on envisageait dès maintenant le contrôle d'un désarmement qui n'avait pas eu lieu : elle ne l'était pas à notre avis, car de sa solution pouvait dépendre un grand progrès dans la voie du désarmement proprement dit, certains pays ne paraissant disposés à s'engager dans cette voie qu'autant qu'ils auraient la certitude qu'un organisme approprié assurerait le respect des obligations assumées par leurs voisins.

Le problème du contrôle avait déjà fait matière à discussion à la Commission Préparatoire. Au début de l'existence de celle-ci, il y avait eu deux camps opposés : celui des partisans et celui des adversaires du contrôle. Cette idée, il est vrai, avait fait de ra-

(1) Il est à noter, à ce propos, que l'Allemagne n'avait pas, à cette date, envoyé de réponse et que la France n'avait accepté, comme le 30 octobre 1931, que sous réserve de l'observation de cette trêve par ses voisins : il s'ensuivait que le Gouvernement français, ainsi que l'a formellement déclaré son délégué au cours de cette séance du 3 novembre, n'aurait pu assumer aucune responsabilité au cas où une situation aurait été créée de ce fait.

L'Allemagne, de retour à la Conférence, adressa d'ailleurs sa réponse le 20 janvier 1933 et adhéra ainsi à la prolongation de la trêve jusqu'au 28 février 1933.

pides progrès et le principe avait été admis puisque, nous l'avons vu, tout un chapitre du *Projet de Convention* détermine, sinon la composition, tout au moins le rôle et les moyens d'action d'une Commission Permanente du Désarmement. Les divergences ne subsistaient plus maintenant que sur les modalités d'application du principe. Comme les uns disaient « Nous ne pourrons vous donner du contrôle qu'autant que vous nous donnerez du désarmement », alors que les autres pensaient : « Nous ne pourrons vous donner du désarmement qu'autant que vous nous donnerez du contrôle », les discussions sur le rapport de M. Bourquin furent assez laborieuses; elles le furent d'autant plus qu'elles s'engagèrent d'abord sur les attributions de la Commission Permanente du Désarmement avant de s'ouvrir sur la composition de celle-ci et que plusieurs délégués ne voulaient accroître les attributions de la Commission qu'autant qu'ils seraient certains de la voir composée uniquement de représentants officiels des Gouvernements.

La question de l'existence d'une Commission Permanente du Désarmement avait été formellement réglée par la résolution du 23 juillet. Il ne s'agissait, pour le Bureau, que de déterminer ses attributions, ses moyens d'action et sa composition, car la question de son fonctionnement était secondaire et la Commission elle-même la résoudrait facilement au moment opportun.

Au point de vue des attributions de la Commission, il fut décidé :

1° qu'elle devrait surveiller, d'une façon régulière et automatique, l'exécution de la Convention par les Parties contractantes, publier, à cet effet, des rapports au moins annuels au Conseil de la Société des Nations et aux Gouvernements; ces rapports seraient rendus publics;

2° qu'en cas de plainte d'un Etat dirigée contre un autre Etat, la Commission en serait saisie et devrait

instruire l'affaire et adresser des rapports dans les conditions indiquées au paragraphe 1;

3° qu'elle aurait compétence pour préparer les révisions de la Convention;

4° qu'elle pourrait élaborer des accords complémentaires d'exécution tendant à assurer une application loyale de la Convention, lorsque celle-ci aurait été mise à l'épreuve des faits.

Parmi ces quatre genres d'attributions, les deux premiers figuraient déjà dans le Projet de Convention de la Commission Préparatoire, les deux autres au contraire avaient été ajoutés, le troisième sur l'initiative des délégués suisse et norvégien, le quatrième sur la proposition de la délégation soviétique.

Comme moyens de contrôle, la Commission recevrait communication de tous les renseignements fournis régulièrement et obligatoirement par les Parties contractantes au Secrétariat général de la Société des Nations. Le Projet de Convention de la Commission Préparatoire précisait, à cet égard, avec assez de détails, les renseignements que les Parties devraient envoyer tous les ans.

La Commission pourrait également faire état de tous autres renseignements qui lui parviendraient de source autorisée et qu'elle croirait devoir retenir; elle aurait également la faculté d'entendre ou de consulter toute personne susceptible de l'éclairer dans l'examen de la question portée devant elle.

A ces moyens déjà prévus dans le Projet de la Commission Préparatoire, le Bureau ajouta le droit pour la Commission Permanente de demander aux Gouvernements, outre les renseignements obligatoires dont on a parlé plus haut et qui ne sont, en somme, que des réponses à un questionnaire, des explications complémentaires, par écrit ou verbalement, toujours dans le cadre des engagements pris.

Enfin, la Commission Permanente aurait aussi le droit de procéder à des enquêtes sur place; c'est sur

la question des modalités de ces enquêtes que la discussion fut la plus vive au sein du Bureau, et au fond, il n'y a là rien d'étonnant car ce procédé constitue par lui-même une grave atteinte au principe de la souveraineté nationale.

Finalement, il fut décidé que la Commission pourrait, sur la demande d'un Etat et si elle l'estimait nécessaire, procéder à une enquête sur place dans un pays; pour prendre cette décision, il faudrait obtenir au sein de la Commission une majorité qualifiée des deux tiers des membres présents. Tout Etat, dont l'attitude en ce qui concerne l'exécution de la Convention aurait fait l'objet de critiques, aurait en outre le droit de demander une enquête sur son territoire et la Commission ne pourrait s'y refuser.

Certains délégués étaient favorables à l'enquête régulière et périodique considérée comme le véritable pivot du contrôle des armements; d'autres, tout au moins, n'étaient pas hostiles à ce que certains Etats, soit dans la Convention elle-même, soit plutôt dans une convention particulière, se soumettent d'avance à une enquête périodique sur leur territoire; le rapporteur, jugeant peut-être qu'il n'était pas bien utile de prévoir un dispositif qui ne serait pas général pour tous les Etats, dit qu'il n'était pas partisan de prendre une décision pour le moment.

En ce qui concerne la composition de la Commission Permanente, on admit que toutes les Parties contractantes y seraient représentées, chacune par un seul membre, ce membre pouvant avoir à ses côtés un ou plusieurs experts. On décida enfin que la Commission pourrait constituer autant de comités qu'elle le jugerait utile.

Pour en terminer avec la discussion de la question du contrôle au sein du Bureau, qu'il nous suffise de dire que l'institution d'un contrôle ouvrier, de même que celle d'un comité restreint de personnalités indépendantes des gouvernements, comité qui canaliserait

l'opinion publique et stimulerait en quelque sorte l'activité de la Commission Permanente, rencontrèrent des partisans et des adversaires, si bien que le Bureau s'abstint de se prononcer; au contraire, et dans un autre ordre d'idées, on admit que l'on devrait immuniser contre toute action répressive les personnes qui, de bonne foi, auraient dénoncé des infractions à la Convention du désarmement.

Cette importante question du contrôle fit l'objet d'un deuxième rapport de M. Bourquin, qui tint compte des opinions émises lors de la discussion précédente; ce rapport lui-même, après une nouvelle discussion, fut renvoyé à un Comité de rédaction pour l'établissement d'un texte définitif qui, après une dernière présentation au Bureau les 23 et 24 janvier 1933, fut présenté pour adoption à la Commission Générale.

Au cours du vote article par article du projet déposé par le Comité de rédaction, il est seulement à noter que le Bureau adopta le principe des investigations périodiques sur le territoire des Etats qui en auraient spécialement convenu et ceci, bien entendu, sans préjudice des investigations spéciales sur requête d'une Partie contractante, dont le principe avait déjà été admis au début de novembre.

Le deuxième problème, très intéressant, qui fournit matière aux délibérations du Bureau, fut la double question de l'interdiction de la guerre chimique et des violations de l'interdiction de l'emploi des armes chimiques, bactériologiques et incendiaires; la discussion s'ouvrit sur le rapport présenté par le délégué italien, M. Pilotti.

Le Bureau reconnut tout d'abord le caractère absolu et universel de l'interdiction qui n'est que la consécration solennelle du Droit des gens et doit lier ainsi même ceux qui ne souscriraient pas à la Convention.

Par contre, à propos de l'interdiction de la prépa-

ration et du stockage des moyens chimiques, incendiaires et bactériologiques, le Bureau décida de consulter d'abord le Comité spécial à propos de certains points techniques, assez nombreux du reste, comme par exemple la question de savoir s'il existe un moyen technique qui permet d'admettre la préparation à la défense, sans admettre en même temps la préparation à l'attaque.

Le rapport du Comité technique, présenté au Bureau par M. Rutgers le 25 janvier, a d'ailleurs éclairé les délégués sur les deux points suivants :

1° la préparation n'est pas un élément essentiel de la guerre chimique, car elle peut s'improviser dans un délai très court;

2° il est dans une grande mesure impossible de déceler la préparation de la guerre chimique, car, en règle générale, les substances et engins utilisés pour cette guerre sont également susceptibles d'un emploi pacifique.

Par suite, l'intention de faire la guerre chimique et même de la préparer peut exister sans qu'il soit possible de la démontrer; l'interdiction de la guerre chimique ou de sa préparation ne peut pas donner des garanties réelles. Le Bureau décida que ne devaient pas être interdits les matériels et les installations destinés à assurer la protection individuelle ou collective des personnes contre les effets des armes chimiques, bactériologiques et incendiaires, non plus que l'entraînement des individus en vue de se protéger.

La question des sanctions contre le transgresseur fut âprement discutée au Bureau car, si les délégués paraissaient à peu près d'accord sur l'interdiction des représailles exercées avec les mêmes moyens chimiques, il fallait au moins garantir suffisamment à l'Etat victime qu'il bénéficierait de la part des Etats tiers d'une assistance qui lui permettrait de compenser et au delà le désavantage résultant du fait que

L'arme chimique a été employée contre lui et qu'il n'a pas le droit de riposter pareillement. Il fallait que ces mesures de répression des Etats tiers fussent non seulement très énergiques mais aussi excessivement rapides.

La discussion fut tellement épineuse que le Bureau décida, le 30 janvier, d'ajourner la question des sanctions de l'interdiction de la guerre chimique, jusqu'au moment où la Conférence traiterait la question des sanctions à appliquer en général en cas de violation de la Convention, mais il estima, dès ce moment, que des mesures spéciales seraient certainement à envisager pour ce cas précis d'infraction. C'était à notre avis, la question primordiale qui était ainsi ajournée et c'était pourtant de la netteté de sa solution que dépendait l'importance des engagements à consentir par les Etats au point de vue de la guerre chimique, bactériologique et incendiaire.

En dehors des deux problèmes d'importance capitale que nous avons considérés ci-dessus, le Bureau a examiné très brièvement, les 18 et 22 novembre, la question de la réglementation du commerce et de la fabrication privée et d'Etat des armes et matériels de guerre qui avait fait l'objet, de la part de M. Kormarnicki (Pologne), d'un rapport sur l'état des travaux du Comité créé pour l'étude de cette réglementation. Il fut décidé simplement, au cours de ces deux séances, que les dispositions relatives au commerce et à la fabrication des armes seraient réunies dans le même instrument juridique que la Convention pour la réduction et la limitation des armements. On renvoya ensuite au Comité la question de savoir comment l'égalité de traitement pouvait être obtenue : 1° entre pays producteurs et pays non producteurs; 2° entre la fabrication d'Etat et la fabrication privée. Le Bureau, en dernier lieu, attira l'attention du Comité sur l'utilité qu'il y aurait à réunir la documentation nécessaire au sujet du système de

licences de fabrication ou d'importation des armes adopté par les divers pays et à étudier la possibilité d'élaborer un système international de licences ¹.

Le Bureau avait joué ainsi depuis le début de la deuxième phase de la Conférence le rôle d'une véritable commission; il exerçait de fait l'intérim de la Commission Générale.

Aussi, n'est-il pas étonnant que ce soit devant lui que M. Paul-Boncour ait fait l'exposé d'un plan français de désarmement général et d'organisation de la paix.

C'est pour la même raison que Sir John Simon, le 17 novembre, exposa devant le Bureau les propositions de son Gouvernement sur la question de l'égalité des droits réclamée par les Puissances Centrales. Son discours reflète bien la crainte qu'éprouvait le Gouvernement britannique d'un réarmement de l'Allemagne, sentiment qui amena le Premier Ministre anglais à entamer les pourparlers qui aboutirent à la signature de l'accord du 11 décembre.

Le but du Gouvernement du Royaume-Uni était de résoudre la question « préliminaire », dit Sir John Simon, de l'égalité des droits, problème qui, à son avis, pouvait se résumer en quatre points :

1° le Traité de Versailles est un instrument qui lie ses signataires et ne peut être modifié que par voie d'accords;

2° il résulte de la lettre et de l'esprit du Traité que le désarmement imposé à l'Allemagne n'était que le prélude d'une mesure importante de désarmement général;

(1) Pour en terminer avec les questions renvoyées par la Commission Générale, signalons que le Bureau ne put s'acquitter de sa tâche en ce qui concerne la fixation de chiffres pour l'artillerie lourde et les chars d'assaut. Il avait chargé le 22 septembre M. Buero, Président de la Commission Terrestre, de se mettre en rapport avec les diverses délégations, mais, le 15 novembre, celui-ci lui déclara que le travail de sondage et de rapprochement des points de vue qu'il avait entrepris n'était pas arrivé à un degré de maturité suffisant pour lui permettre de présenter des conclusions définitives.

3° tandis que l'Allemagne reste soumise aux restrictions du Traité, d'autres Nations ne sont liées par aucune obligation contractuelle de limitation ou de réduction d'armements et peuvent posséder des armes de guerre interdites à l'Allemagne;

4° l'Allemagne, étant devenue membre de la Société des Nations, a le droit d'y siéger en égale.

De ces quatre propositions objectives découlaient, d'après le délégué britannique, les conséquences suivantes :

A. — Tous les Etats d'Europe devraient s'unir en une affirmation solennelle qu'en aucune circonstance ils ne chercheront à résoudre un différend par la force.

B. — Les limitations imposées à l'Allemagne devraient être inscrites dans la même Convention de désarmement que celle où seront définies les limitations concernant les autres Puissances.

C. — Par suite, les nouvelles limitations concernant l'Allemagne auraient la même durée et seraient subordonnées au même mode de révision que celles de tous les autres pays.

D. — On devrait accorder à l'Allemagne le principe que les espèces d'armes permises aux autres Puissances ne lui sont pas interdites.

Mais, pour réaliser cette égalité, il ne fallait pas perdre de vue qu'elle devait se faire par un désarmement des pays armés et non par un réarmement des pays désarmés et que, exigeant la confiance, elle ne saurait s'accomplir que par étapes, chaque mesure successive étant justifiée par les résultats de la mesure précédente.

Comme première étape, la délégation britannique proposait une série de mesures parmi lesquelles nous noterons : une limitation des poids des chars d'assaut avec possibilité pour l'Allemagne de posséder un petit nombre de chars légers, la fixation d'un calibre maximum d'environ 105 mm. pour les pièces d'artil-

lerie mobile (calibre maximum imposé à l'Allemagne par le Traité de Versailles), une réduction immédiate de l'aviation des principales Puissances au niveau de l'aviation anglaise et, lorsque celle-ci aurait été réalisée, une réduction générale du tiers de toutes forces aériennes du monde, une limitation du poids à vide des appareils au chiffre le plus bas possible. D'autre part, la liberté accordée à l'Allemagne de réaménager ses forces combattantes ne devrait en aucun cas faire obstacle au principe de réduction des armements et augmenter la puissance agressive de l'Allemagne; c'est pourquoi, si l'on était amené à accorder au Reich le principe du service militaire obligatoire, il faudrait, par contre, dans une proportion à déterminer, réduire le nombre des soldats qui effectuent un service prolongé.

Ce plaidoyer en faveur de l'égalité des droits fut suivi d'une courte allocution du Président qui attira l'attention des délégués sur le fait que l'œuvre de coordination et de rédaction de la future Convention serait grandement facilitée si l'Allemagne venait reprendre sa place à la table de la Conférence et qu'il ne pouvait y avoir pour la Conférence de résultat satisfaisant si l'important problème de l'égalité de statut n'était pas résolu. Les maîtres de l'Allemagne ont dû, en prenant connaissance du procès-verbal de cette séance, grandement se féliciter du coup de force du 14 septembre.

En effet, moins d'un mois après, les pourparlers engagés sous la présidence de M. Macdonald entre les représentants des Gouvernements de la France, des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et de l'Allemagne aboutissaient à l'accord du 11 décembre.

Voici les termes de cet accord :

« 1° Les Gouvernements du Royaume-Uni, de la France et de l'Italie ont déclaré que l'un des principes qui devraient servir de guide à la Conférence pour la réduction et la limitation des armements,

devrait être l'octroi à l'Allemagne, ainsi qu'aux autres Puissances désarmées par traité, de l'égalité des droits dans un régime qui comporterait, pour toutes les nations, la sécurité, et que ce principe devrait trouver son expression dans la Convention qui contiendra les conclusions de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements.

« Cette déclaration implique que les limitations respectives des armements de tous les Etats devraient être inscrites dans la Convention de désarmement envisagée. Il est clairement entendu que les modalités d'application d'une telle égalité des droits restent à discuter à la Conférence.

« 2° Sur la base de cette déclaration, l'Allemagne a fait connaître qu'elle était prête à reprendre sa place à la Conférence pour la réduction et la limitation des armements.

« 3° Les Gouvernements du Royaume-Uni, de la France, de l'Allemagne et de l'Italie sont prêts à s'associer à une réaffirmation solennelle par tous les Etats européens qu'en aucune circonstance ils ne tenteront de résoudre par la force aucun différend présent ou futur entre les signataires. Cela sera fait sans préjudice de la discussion complète de la question de sécurité.

« 4° Les cinq Gouvernements des Etats-Unis d'Amérique, du Royaume-Uni, de la France, de l'Allemagne et de l'Italie, se déclarent résolus à collaborer, à la Conférence, avec les autres Etats qui y sont représentés pour s'efforcer, sans délai, d'élaborer une Convention qui réalisera une réduction substantielle et une limitation des armements, avec des dispositions pour sa révision ultérieure en vue de réduction nouvelle. »

Le jour même de la signature, le Président de la Conférence fut invité à se joindre aux personnalités qui prenaient part aux conversations et reçut le texte anglais original de l'Accord; on lui fit savoir, en outre,

que les signataires avaient, à l'unanimité, estimé qu'il serait utile qu'il prît part, en tant que Président de la Conférence, à tout entretien ultérieur.

Les Puissances signataires essayaient ainsi, mais un peu tard, de parer au reproche probable qu'on allait leur faire, d'avoir résolu cette importante question en marge de la Conférence et par conséquent en l'absence de la majorité des délégués; elles avaient vu juste.

Trois jours après l'Accord, la Commission Générale tint sa dernière séance de l'année 1932, séance unique, remarquons-le, entre les grandes vacances et celles du jour de l'an.

Au cours de cette séance, le Président communiqua le texte de l'accord, mais plusieurs délégués, dont ceux de la Pologne, de la Yougoslavie, de la Roumanie, de la Turquie, de la Grèce, de l'Uruguay, de la Belgique, tout en exprimant leur satisfaction de voir la réalisation de cet accord, firent quelques réserves sur la procédure de conversations privées qui avait conduit à son élaboration. Une inquiétude manifeste se dégageait de voir réserver à quelques grandes Puissances seules la solution des difficiles problèmes qui retardaient la marche de la Conférence et qui ne devraient être tranchés qu'avec l'assentiment de toutes les Parties intéressées.

Les représentants de deux grands pays signataires, la France et la Grande-Bretagne, après avoir signalé l'intérêt qu'il y avait eu d'agir ainsi, insistèrent sur le caractère tout à fait exceptionnel que devait garder cette méthode, qui, d'ailleurs, avait fait ses preuves avant le 23 juillet. La séance prit fin par le vote d'une résolution de félicitations aux signataires de l'Accord; la Commission Générale y exprima également sa satisfaction de voir les cinq Puissances résolues à collaborer avec toutes les autres délégations pour mettre debout enfin la Convention de limitation et de réduction des armements.

Ainsi, à la fin de 1932, les Puissances ex-ennemies avaient obtenu le point capital de leurs desiderata, la reconnaissance officielle du principe de l'égalité des droits, mais la cause du désarmement en elle-même n'avait fait que de très minces progrès.

La Conférence était encore loin de justifier tous les espoirs qu'on avait mis en elle.

CHAPITRE V

LE PLAN FRANÇAIS DE DESARMEMENT GENERAL ET D'ORGANISATION DE LA PAIX

Le 4 novembre 1932, ainsi que nous l'avons déjà signalé, M. Paul-Boncour fit, devant le Bureau de la Conférence, l'exposé d'un plan français de désarmement général et d'organisation de la Paix, qu'il déposa dix jours plus tard.

L'essentiel du plan résidait en deux principaux points considérés comme solidaires, la réalisation du premier étant la condition nécessaire de l'acceptation du second.

Sous le bénéfice de cette observation, on peut dire que le principal objet du memorandum de la délégation française était la recherche de nouvelles garanties de sécurité.

Le deuxième point intéressant consistait en la présentation d'une méthode nouvelle tendant à rendre possible le désarmement quantitatif, mais qui n'était, en elle-même, qu'une mesure de désarmement qualitatif s'appliquant aux effectifs.

En ce qui concerne la recherche de la sécurité, le plan restait bien dans la tradition politique française d'après-guerre, qui avait toujours considéré le désarmement comme conséquence et non comme base d'une sécurité effective.

Malgré que M. Bourquin, dans son plaidoyer en faveur du plan, ait déclaré, probablement pour les besoins de la cause et en vue de le faire accepter plus facilement par les différentes délégations, que l'ordre : *sécurité, désarmement* n'était qu'un ordre de présentation et rien de plus, qu'il ne s'agissait pas d'établir une hiérarchie et de dire : « sécurité d'abord », nous ne craignons pas d'affirmer le contraire : M. Paul-Boncour, comme tous ses prédécesseurs, disait : « sécurité d'abord ».

Pour obtenir cette sécurité, le plan français avait recours à deux méthodes.

La première consiste en une requête qui, au fond, n'est pas nouvelle puisqu'elle a fait l'objet d'une grande partie de la politique extérieure de la France depuis la guerre : nous voulons parler de la recherche d'un pacte d'assistance mutuelle restreint à certaines nations voisines, se trouvant dans une situation semblable.

La deuxième méthode tend à faire accepter par les Etats représentés à la Conférence certains principes qu'on a toujours considérés en France comme des conséquences normales du Pacte de Paris.

L'un de ces principes est que, puisque la guerre est mise hors la loi, celui qui la fait ne peut bénéficier des reconnaissances juridiques qui pouvaient être jadis attribuées aux belligérants; il est nécessaire que l'agresseur sache à l'avance que tout résultat, territorial ou autre, obtenu par cette violation du Pacte Briand-Kellogg, ne saurait être reconnu par les nations signataires de ce texte.

D'autre part, la guerre ayant été condamnée comme instrument de politique nationale, il est logique que celui qui s'en sert soit privé « de ces concours économiques sans lesquels... les aventures de la force, dit M. Paul-Boncour, ne peuvent pas avoir de lendemain ».

Pour la présentation de cette double suggestion avec quelque chance de succès, M. Paul-Boncour a comparé la garantie qu'il demandait ainsi à certains Etats européens à la garantie qui résulte du Pacte de la Société des Nations pour tous ceux qui en font partie, puis il a rapproché de cette dernière garantie celle qui doit découler pour toutes les nations civilisées du Pacte Briand-Kellogg.

Cette double comparaison démontrait que l'importance des obligations envisagées variait en raison inverse de la portée des conventions qui les établis-

saient. C'est ce que M. Paul-Boncour a appelé lui-même le système des « cercles concentriques » ; plus le cercle est petit, c'est-à-dire moins le pacte englobe d'Etats, plus l'engagement se précise et se renforce, et inversement. Nous trouvons ainsi à l'extrême le plan universel, au centre le plan européen et même continental européen ; le cercle médian est constitué par le plan de la Société des Nations.

Qu'il nous soit permis de faire trois remarques à propos de la manière dont ces idées furent présentées.

La première remarque a trait à la déclaration faite par le délégué français, le 4 novembre, au moment où il a présenté son système.

« Le second cercle, a-t-il dit, serait constitué par ce qui existe et, pour les nations qui en sont signataires, bien entendu, par le traité même la Société des Nations en même temps que par les traités qui en ont été la conséquence, tels que les accords de Locarno » ; or, il nous paraît que, si le rapprochement était juste en ce qui concerne le Pacte lui-même, il n'en était pas de même en ce qui concerne les Accords de Locarno qui, s'ils ont été conçus dans l'esprit de Genève, sont beaucoup plus restreints comme portée, mais aussi beaucoup plus larges comme efficacité par la garantie qu'ils instituent du statu quo territorial de la frontière franco-germano-belge ; ils participent plutôt au système du pacte d'assistance mutuelle et sont beaucoup plus comparables au petit cercle qu'au cercle médian.

C'est ce qu'a, du reste, reconnu M. Paul-Boncour lui-même, dans le texte du plan déposé le 14 novembre ; l'allusion au traité de Locarno est dans le chapitre 3, qui traite de l'organisation européenne et qui correspond ainsi au cercle le plus réduit ; il y est dit notamment « l'organisation destinée à l'Europe, qui a déjà reçu une première réalisation dans le Traité de Locarno auquel il doit être entendu qu'au-

cune des dispositions du présent plan ne saurait porter atteinte, comportera des dispositions politiques et des dispositions militaires ».

Nous remarquons ensuite, que l'auteur du plan a tiré du Pacte de Paris les obligations qu'on a toujours voulu y trouver en France mais, comme il était assez peu probable qu'elles en aient été déduites également à l'étranger, particulièrement aux Etats-Unis, M. Paul-Boncour a profité de l'occasion de la réunion de la majorité des Puissances du monde, pour essayer de faire affirmer solennellement les principes suivants :

1° Toute guerre entreprise en violation du Pacte de Paris intéresse toutes les Puissances et sera considérée comme un manquement grave aux obligations assumées envers chacune d'elles.

2° En cas de manquement ou de menace de manquement au Pacte de Paris, lesdites Puissances se concerteront de la manière la plus prompte, en vue de faire appel à l'opinion publique et de s'entendre sur les mesures à prendre.

3° Par application du Pacte de Paris, qui met la guerre hors la loi, tout manquement à ce Pacte entraînera l'interdiction de toutes relations directes ou indirectes d'ordre économique et financier avec le pays agresseur. Les Puissances s'engageront à prendre les mesures nécessaires pour rendre immédiatement effective cette interdiction.

4° Lesdites Puissances déclareront leur décision de ne reconnaître aucun fait accompli intervenu à la suite de la violation d'un engagement international.

Nous savons que les Français qui estiment que ces principes ont été déduits par les Américains eux-mêmes du Pacte de Paris, tirent leur argumentation du fait que, de toute la correspondance diplomatique échangée en 1928, il résulte que le Pacte de Paris corrobore les textes antérieurs c'est-à-dire le Pacte

de la Société des Nations et le Traité de Locarno ¹.

Le sénateur Borah aurait dit lui-même que « le résultat d'un pareil traité serait d'engager l'appui des Etats-Unis dans une action de coopération contre toute nation qui serait coupable d'une violation flagrante de ce pacte » ².

Il n'en est pas moins vrai que, pour obtenir l'adhésion du Sénat américain, en janvier 1929, M. Kellogg a dû reconnaître que le Pacte ne comportait aucune obligation et qu'il n'affectait en rien la doctrine de Monroe; le Président Coolidge a même ajouté que, si ce pacte « venait à être violé, cette violation laisserait les Etats-Unis exactement dans la même situation que s'il n'y avait pas eu de Pacte » ³.

Les idées américaines avaient déjà peut-être changé à ce point de vue, en s'acheminant dans une voie qui nous ouvrait quelques espérances; il importait donc, au premier chef, de savoir exactement à quoi s'en tenir à ce sujet et la discussion du plan

(1) Cf. Cours de M. le Professeur A. de la Pradelle, 1931/1932, Influence de la Société des Nations sur le Développement du Droit des Gens. Arbitrage, Sécurité, Désarmement. » (25^e leçon, page 19).

(2) Le Président N. Murray Butler s'exprimait ainsi dans son rapport sur la renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale : « La neutralité cesse d'exister puisqu'aucune nation signataire du Pacte de Paris ne peut rester neutre, c'est-à-dire indifférente, dès l'instant que ce pacte solennel vient à être rompu par n'importe quel autre signataire. Si cette rupture vient à se produire chaque nation devra choisir alors entre donner un appui direct ou indirect à celui qui aura rompu ses engagements ou bien refuser de lui donner aucune aide. Dire qu'un tel choix violera la neutralité est dire une absurdité. On pourrait tout aussi bien dire qu'on viole la neutralité si l'on se met du côté de la police, quand celle-ci intervient dans une rixe de la rue. » (L'esprit International, N° 12, page 476).

(3) Dans le même sens Cf. Rapport interprétatif de la Commission des Affaires Etrangères du Sénat des Etats-Unis « Au cas où un des signataires du traité ou des nations ayant adhéré au traité en violeraient les termes, il n'y a aucun engagement ou obligation exprimé ou tacite de la part d'aucun des autres signataires du traité, de prendre part à des mesures punitives ou coercitives contre la nation qui aurait violé le traité..... Ce traité ne change ni n'affecte à aucun égard notre présente position, ni notre situation par rapport à tout pacte ou traité existant entre d'autres nations ou d'autres gouvernements ». (L'esprit international N° 12, p. 298).

français devait avoir, tout au moins dans la pensée de ses auteurs, le mérite de faire connaître d'une façon certaine la position du Gouvernement des Etats-Unis à cet égard.

La troisième remarque est que, dans ce plan, M. Paul-Boncour a essayé de réparer les erreurs commises à Locarno.

Le traité de Locarno avait deux inconvénients considérables :

a) Rien de décisif n'était accompli pour la sécurité, car l'assistance des Etats garants du statu quo territorial était subordonnée à la constatation de l'agression par le Conseil de la Société des Nations à l'unanimité des voix (à l'exclusion, bien entendu, des parties engagées dans les hostilités).

Il n'y avait donc qu'une garantie facultative, pour mieux dire un semblant de garantie.

b) Rien de décisif, non plus, n'était accompli dans le domaine de l'arbitrage car, après avoir énoncé que toute question de droit serait tranchée par un tribunal arbitral ou par la Cour Permanente de Justice Internationale, le Traité avait inséré des réserves aux termes desquelles, notamment, cette disposition ne s'appliquait pas aux contestations nées de faits antérieurs à la présente convention; or, toutes les contestations nées de la guerre rentraient évidemment dans ce groupe de litiges.

En outre, cette solution juridique par l'arbitrage n'était prévue que pour les problèmes juridiques et non pour la solution des différends politiques.

Sur ces deux points, le plan français constitue un gros progrès.

a) Pour déclencher l'assistance des Etats, la constatation est toujours faite par le Conseil, mais la majorité des voix suffit pour prendre une décision.

b) Le règlement pacifique des différends entre Etats signataires de l'accord européen est réalisé par l'adhésion obligatoire à l'Acte Général d'Arbitrage.

Or, cet acte prévoit la solution juridique même pour les différends politiques; l'adhésion préconisée par le plan paraît être, au surplus, complète et sans réserve, c'est-à-dire sans la possibilité d'exclure de cette procédure les contestations nées de faits qui lui sont antérieurs¹.

Ce qu'il est intéressant de noter c'est que précisément le délégué allemand s'est empressé de faire remarquer que des difficultés surgiraient à propos de ces deux points qui poseraient, d'après lui, des problèmes de nature très délicate.

La deuxième partie du plan français consiste, nous l'avons dit, en une méthode de désarmement qualitatif s'appliquant aux effectifs. C'est là où réside la grande originalité de ce plan : il généralise le principe du désarmement qualitatif, approuvé par la Conférence le 23 Juillet 1932, il l'étend, car ce ne sont plus seulement les armes qui y sont soumises mais les hommes, leur mode de recrutement, d'instruction et d'encadrement.

Le Comité des effectifs rencontrait, selon M. Paul-Boncour, des difficultés presque insurmontables provenant de la diversité des armées dans les principaux pays de l'Europe continentale, difficultés qui s'opposaient aux réductions massives demandées par la proposition américaine.

Pour éviter cet effet désastreux, il suffisait de procéder par étapes à une unification des différentes catégories d'armées.

Pour choisir le meilleur type d'armée, le plan français recourt à l'idée américaine de l'augmentation des forces de défense par la diminution des forces d'attaque. Il propose une armée de service à très court terme et à effectifs limités, remplaçant partout les autres formes connues, en particulier

(1) Une conséquence directe de l'adoption du plan français eût été ainsi l'obligation pour l'Allemagne d'adhérer à l'Acte Général d'Arbitrage.

l'armée de métier, qui, avec ses effectifs permanents fortement entraînés et parfaitement organisés, constitue une menace certaine d'agression brusquée.

A vrai dire, si cette idée d'organisation de l'armée sur un système de milice nationale paraissait neuve à Genève, il faut avouer que la paternité n'en revenait pas à M. Paul-Boncour, mais à un autre français, Jaurès, qui, avant la guerre, avait déposé sur le bureau de la Chambre un projet de loi tendant à une organisation de l'armée à peu près identique.

Ce projet contenait un article 16, où il était dit notamment :

« L'Armée a pour objet exclusif de protéger contre toute agression l'indépendance et le sol du pays. Toute guerre est criminelle, si elle n'est pas manifestement défensive... »

Le reste du plan français, en particulier tout ce qui avait trait aux forces spécialisées, à l'aviation et au gros matériel terrestre mis à la disposition de la Société des Nations, était visiblement inspiré des dispositions du projet déposé par la délégation française à l'ouverture de la Conférence.

La discussion générale du plan français entamée le 2 février 1933 se poursuivit jusqu'au 8 février; les critiques qu'on lui prodigua furent nombreuses.

Nous ne nous attarderons pas sur les objections formulées contre le principe d'internationalisation des armements particulièrement offensifs retirés de la libre disposition des armées nationales : un grand nombre de délégations, nos amis belges en particulier, n'avaient aucune confiance dans ce système et préféraient celui de la destruction pure et simple. Et pourtant, comme l'a dit M. Paul-Boncour, comment ne pas sentir la contradiction qu'il y a entre la destruction de ce qui existe et l'assistance financière donnée par la Société des Nations à l'Etat victime d'une agression, assistance qui servirait princi-

palement à reconstruire à grands frais les matériels détruits et nécessaires de nouveau pour chasser l'envahisseur du sol national.

Nous savons également que l'Allemagne était une farouche adversaire du principe d'un régime international de l'aviation civile, qui avait pourtant été reconnu par un grand nombre de nations comme l'indispensable corollaire de l'abolition de l'aviation de bombardement.

Plus intéressantes sont les critiques formulées sur les parties vraiment neuves du plan.

Tout d'abord, le Baron Aloisi (Italie) lui reprocha de ne pas consacrer une réduction effective des armements. Le fait de changer l'étiquette de certains corps d'armée ou de leur matériel et de modifier leurs attributions ne constitue pas le rôle exclusif de la Conférence qui est de réduire les armements. La création d'armées professionnelles et l'unification du matériel de guerre donnent lieu de craindre une augmentation plutôt qu'une réduction des charges budgétaires. Ici, le délégué italien feignait d'oublier que cette unification du matériel n'avait été prévue que par étapes, qu'elle ne se réaliserait que petit à petit au moment du remplacement du matériel ancien usagé et que, d'autre part, les dépenses occasionnées par l'entretien d'un petit noyau de forces de première urgence pourraient être largement compensées par la diminution des effectifs ordinaires.

Le délégué italien déclara également que, du moment que le plan français avait débordé les cadres d'un désarmement concret et effectif, du moment qu'il avait recherché comme son nom l'indique « l'organisation de la paix », il aurait dû essayer de déterminer et de frapper également l'agresseur coupable d'une guerre douanière, économique ou financière car selon les propres paroles de M. Mussolini : « les luttes qui font couler du sang ne sont pas les

seules qui peuvent porter le nom de guerre ». Cette objection était facilement réfutable; on pouvait répondre que ce n'était pas une conférence économique qui était réunie, que le seul but recherché était d'empêcher les guerres ordinaires.

Enfin, la sanction contre la Nation qui aurait violé la Convention devrait, d'après le plan français, émaner des deux centres différents : le Conseil de la Société des Nations, pour les Etats qui en font partie, et l'ensemble des nations qui ont adhéré au Pacte de Paris pour celles qui n'appartiennent pas à la Société des Nations. Le fait de créer deux lieux d'enquête et de jugement était un grave défaut, car les points de vue divergents de ces deux communautés pouvaient empêcher toute action efficace; c'était là, à notre avis, la critique la plus grave qu'on pouvait formuler contre le plan français.

En dernier lieu, le projet en ajoutant toujours l'adjectif « continental » à celui d'européen semblait vouloir écarter l'Angleterre du système et le Gouvernement italien ne pouvait comprendre cette exclusion. Le délégué britannique a lui-même répondu à cette objection italienne : son Gouvernement estimait que son adhésion au Pacte de la Société des Nations d'abord et au Traité de Locarno ensuite, constituait le maximum d'engagement précis auquel il pouvait souscrire en Europe. L'opinion publique anglaise était invariablement opposée à la signature de nouvelles obligations, ce dont les gouvernements britanniques successifs n'avaient pas fait mystère. Le délégué de Grande-Bretagne a lui-même rendu hommage au Gouvernement français d'avoir tenu compte de cette attitude.

La délégation italienne formula comme dernière objection que le plan consacrait un affaiblissement des principes qui sont à la base du Pacte en amenant la fin de la parité des droits, des devoirs et des charges entre les membres de la Société des

Nations..... Mais cela n'était pas nouveau : il y a eu Locarno, et l'Italie a signé le Traité de Locarno; on pouvait alors adresser ce reproche à tous les accords régionaux conçus comme des applications géographiques du Pacte. Et pourtant, c'est bien des accords régionaux que l'Assemblée de la Société des Nations paraissait préférer; quand on avait proposé les grands instruments généraux, comme le Protocole de Genève, on avait opposé l'impossibilité de statuer pour l'universel; il ne fallait pas dire maintenant que c'était l'universel qui était préférable.

Le gouvernement britannique se demandait s'il était sage de rechercher une nouvelle forme de sécurité, de nouvelles garanties, quand il en existait d'anciennes, réelles et importantes; il craignait même que la création des nouvelles affaiblisse la valeur des premières. A ce propos, M. Eden exposa tout ce que le Traité de Locarno apporterait comme garantie de sécurité en Europe et affirma que c'était l'importance même que la Grande-Bretagne attachait aux obligations assumées par elle, qui devait, à ses yeux, en limiter l'extension. Ces paroles ont dû tranquilliser certaines consciences françaises qui n'étaient pas très certaines de l'exécution, en cas de conflit, des engagements pris par les signataires des traités de Locarno.

L'Allemagne reprit la critique énoncée par le délégué italien, à savoir que le plan français ne réalisait ni le désarmement qualitatif ni le désarmement quantitatif, bien qu'il énonce l'idée de la combinaison de ses propres propositions avec celles du plan Hoover.

Comment pouvait-on reprocher au plan français de ne pas réaliser de réductions essentielles, quand il proposait :

1° en matière navale, la réduction qualitative des caractéristiques actuellement fixées pour certains types de navires de guerre, précisément pour les bâ-

timents qui avaient été reconnus comme les plus offensifs;

2° en matière navale également, des réductions quantitatives concrètes et positives des tonnages mondiaux respectant la relativité existant actuellement entre les flottes des différents Etats;

3° en matière aérienne, l'interdiction de tout bombardement aérien et la suppression des aéronefs de bombardement;

4° en matière terrestre, une double réduction, des effectifs d'une part, de leur durée de service d'autre part, ce qui devait aboutir à une diminution massive de « l'effectif quotidien moyen » qu'on peut considérer comme l'unité de comparaison.

A la vérité, il était difficile d'accepter ces critiques italiennes et allemandes, car le plan dans son ensemble se bornait à indiquer les lignes directrices qu'il était nécessaire de suivre pour arriver à l'application de certains grands principes adoptés dans le domaine de la sécurité et dans celui du désarmement; au cours des négociations pratiques qui auraient dû suivre sa discussion, on se serait alors trouvé en face de mesures, de calculs et de chiffres.

En face de ces critiques, le plan français recueillit, en même temps que des éloges, l'adhésion enthousiaste de certains Etats : Tchécoslovaquie, Grèce, Yougoslavie, Roumanie.

Quelques autres, sans accepter tout le contenu du plan adhèrent à un plus ou moins grand nombre de ses dispositions; il en fut ainsi de l'Espagne, de la Belgique, de l'U. R. S. S., de la Norvège.

Nous ne pouvons passer sous silence le magistral plaidoyer que M. Bénès a prononcé en sa faveur.

Le délégué tchécoslovaque a reconnu au plan français cinq grandes qualités qu'il a considérées comme autant de raisons pour l'accepter.

1° le plan français présente un système très complet, empreint de l'esprit du Pacte et dont les pro-

positions, si elles dépassent celles qui sont contenues dans le Pacte lui-même, ne font en cela que consacrer le progrès incessant de la politique internationale depuis la guerre qui déjà, dans certaines de ses manifestations, comme le Pacte de Paris, ont laissé le Pacte de la Société des Nations un peu en arrière.

2° le plan ne propose pas de mesures universelles, mais il différencie, en se conformant en cela à l'article 8, les diverses mesures à prendre selon les conditions spéciales de certains pays ou continents.

3° il équilibre les trois principes fondamentaux qui doivent être à la base de tous travaux de la conférence : sécurité, égalité des droits, désarmement, principes dont l'interdépendance a été officiellement reconnue dans l'accord du 11 décembre.

4° il embrasse tous les résultats acquis du travail de la Conférence et reste fidèle aux résolutions adoptées et aux propositions concrètes émanant des autres délégations.

5° ses solutions pratiques comme l'unification des types d'armées et l'internationalisation de l'aviation civile tiennent compte des conditions particulières à l'Europe et par suite y sont facilement applicables.

De même, M. Bourquin déclara :

« ce que le gouvernement de la République Française nous apporte, c'est au moment opportun, un effort pour sortir de l'ornière, j'ajoute que c'est un effort loyal et sincère..... »

Le délégué belge demanda d'ailleurs, pour compléter le plan français, une définition claire, précise, indiscutable de l'acte même d'agression car « il faut savoir, a-t-il dit, sans hésitation possible, ce qui est permis et ce qui est prohibé ».

Après lui, M. Politis, au nom de la Grèce, apporta une adhésion à toutes les parties du plan français; le gouvernement hellénique, ajouta-t-il, « est disposé à aller dans la voie de son application, aussi loin que les principales Puissances voudront le faire ».

Le désarmement, selon lui, ne peut atteindre son but de consolidation de la paix qu'avec une forte infrastructure, à la fois morale, juridique et politique; le pilier moral de cette organisation internationale c'est la renonciation à tout usage de la force, le pilier juridique c'est la possibilité de trancher par la justice tous les conflits, le pilier politique c'est le système d'assistance mutuelle.

Si le premier moyen, poursuivait le délégué grec, si le premier pilier est peut-être le plus essentiel en ce qu'il garantit le maintien de la paix, « la durée du droit » comme a dit Léon Bourgeois, « tous les trois ensemble donnent l'image d'une société policée, c'est-à-dire de la société où le port d'armes est prohibé ».

L'U. R. S. S., dont la conviction intime était que seul le désarmement pouvait assurer une sécurité efficace, a déclaré consentir à examiner très sérieusement les propositions françaises puisqu'elle savait que la France n'accorderait le désarmement que lorsqu'on lui aurait assuré la sécurité. Pour ce qui est des propositions françaises qui constituaient le plus grand cercle, les seules d'ailleurs qui pouvaient intéresser l'Union Soviétique puisqu'elle n'est pas membre de la Société des Nations et n'est pas exclusivement européenne, la délégation soviétique était d'avis de renforcer et de développer les engagements découlant du Pacte de Paris, en invitant tous les Etats qui avaient fait des réserves au moment de sa signature à renoncer à ces réserves qui avaient réduit presque à néant la signification de ce Pacte.

Comme le délégué belge, M. Litvinoff demanda une définition de l'agression et, à ce propos, déposa un projet de déclaration qui définissait l'agresseur et qui énumérait tous les cas qui ne pouvaient servir de justification à l'agression.

Sur ces deux points, le délégué de la République turque fut entièrement d'accord avec le représentant de l'U. R. S. S.

Le délégué espagnol souligna ensuite l'avantage qu'il y aurait à lier étroitement, dans leurs applications, le pacte continental européen avec le pacte mondial; il lui paraissait difficile d'imaginer que les graves mesures envisagées par le pacte continental contre l'agresseur puissent être prises sans l'appui moral et même sans l'appui financier découlant du troisième principe exposé dans le plan français à propos du pacte mondial.

La délégation néerlandaise formula, à l'encontre du plan français, une critique originale : la distinction des armements terrestres, navals et aériens est considérée dans le plan comme le principe directeur non seulement des propositions militaires, mais aussi des propositions touchant la sécurité; or, la distinction entre l'assistance par les forces terrestres et l'assistance par les forces navales aurait des inconvénients sérieux pour les Etats qui ont des territoires dans différentes parties du monde; il est impossible d'élaborer un plan logique d'assistance mutuelle qui n'offrirait pas les mêmes garanties pour les territoires situés en Europe et pour les territoires d'outre-mer.

Il était difficile, en réalité, au plan français, de prévoir l'assistance mutuelle pour la garantie de l'intégrité des territoires coloniaux des Etats signataires d'un pacte régional.

L'utilité, dans ce cas, d'une assistance mutuelle rapide est, au surplus, fort contestable, car l'agression contre une possession d'outre-mer ne présente pas pour une nation le caractère vital que présente l'invasion de la métropole; les mesures plus lentes évidemment qui découleraient du Pacte mondial ou du Pacte de la Société des Nations, pour les Etats qui en font partie, nous paraissent suffisantes.

Les délégués devaient espérer voir dans le discours de M. Gibson des précisions suffisantes sur le point de vue américain à propos du pacte mondial; s'il en était ainsi, leurs espérances furent déçues car le dé-

légue des Etats-Unis d'Amérique ajourna l'examen de cette partie des propositions françaises jusqu'à ce que l'aspect européen du plan français soit réglé.

Il se borna à faire savoir aux membres de la Commission que ce que le Gouvernement américain serait disposé à faire, serait déterminé, dans une large mesure, par l'importance des réductions effectives auxquelles la Conférence pourrait aboutir.

La discussion générale du plan français se termina par un discours de M. Paul-Boncour, au cours duquel l'orateur entreprit de réfuter les critiques d'ordre général que certaines délégations avaient formulées contre le plan français.

Qu'advint-il alors des propositions intéressantes incluses dans le plan français ? Ce plan, ne se présentant pas sous la forme d'un projet de résolution ou d'un projet de convention, on ne pouvait en envisager la discussion, chapitre par chapitre, mais ses dispositions les plus importantes furent l'objet d'un examen très sérieux soit par la Commission Générale, soit par la Commission Politique; nous allons voir comment.

Le 30 janvier, la délégation britannique avait proposé un programme de travail d'après lequel le Bureau devait organiser sans délai la discussion d'un certain nombre de points envisagés tant dans l'accord du 11 décembre que dans le plan français, et parmi ceux-ci nous retiendrons :

« ...l'étude immédiate, par les Etats du continent européen, en vue de leur sécurité mutuelle, des possibilités d'aboutir à des arrangements d'ordre politique définissant les conditions dans lesquelles chacun d'eux aura droit à la coopération des autres Etats contractants.

...Il y aura lieu d'examiner, à ce sujet, la question de la réduction de armées des Etats du continent européen à un type général uniforme d'organisation ».

Ces points faisaient l'objet du parag. 2 et d'une par-

tie du parag. 5 de la 1^{re} partie des propositions anglaises.

La deuxième partie était divisée en deux titres : le premier, relatif à la sécurité, prévoyait l'étude des questions qui s'y rattachaient par la Commission Politique et par une Commission des Etats du continent européen; le deuxième, relatif au désarmement, renvoyait au Bureau l'examen des questions suivantes : effectifs, matériel de guerre terrestre, forces aériennes, forces navales.

Ces propositions britanniques furent discutées par le Bureau pendant deux séances. Effrayés par la tâche qu'on leur demandait d'accomplir et qui surtout faisait de plus en plus sortir le Bureau de ses attributions premières, ses membres proposèrent à la Commission Générale d'examiner elle-même les questions relatives au désarmement, incluses dans le deuxième titre de la deuxième partie des propositions britanniques, car, pour la discussion de problèmes aussi importants, il fallait un organisme réunissant tous les Etats représentés à la Conférence.

La Commission Générale se rangea à cette recommandation et accepta l'examen par elle-même de ces questions, tandis qu'elle renvoyait l'étude des questions de sécurité à la Commission Politique de la Conférence.

La Commission Générale aborda ainsi immédiatement la question des effectifs, quoique les délégués italien et allemand eussent préféré qu'on traitât d'abord le problème des matériels de guerre. Il était bien évident, et cette procédure était indiquée dans la proposition britannique, que plusieurs problèmes touchant aux effectifs devaient être renvoyés au Comité des effectifs, mais il importait avant tout d'indiquer à cet organisme ce que serait son mandat. Un comité de rédaction, créé à cet effet et présidé par M. Politis, dressa, en tenant compte des propositions françaises et des divers amendements de la délégation

tion allemande, une liste de questions sur le principe desquelles la Commission Générale aurait à se prononcer, avant de les renvoyer pour examen détaillé au Comité des effectifs.

Cette liste comprenait trois parties : la première concernait les questions relatives à l'uniformisation des armées européennes, la deuxième les questions relatives aux effectifs d'une manière générale, la troisième aux effectifs d'outre-mer. Cet ordre de classement était logique car, selon la solution que la Commission Générale adopterait pour les problèmes faisant l'objet de la première partie, les questions figurant aux deux dernières parties prendraient un aspect différent.

La première question à discuter était la suivante :

« La Commission Générale est-elle d'avis d'uniformiser les armées des pays du continent européen en les transformant en armées de service à court terme et à effectifs limités ? »

Au cours du débat ouvert sur cette question, le délégué français, M. Pierre Cot, expliqua les caractères opposés que présentaient, de l'avis de sa délégation, les armées de métier et les armées organisées plus ou moins suivant le type des milices. Celles-ci, formées pour la plus grande partie de réservistes appelés obligatoirement sous les drapeaux par un ordre de mobilisation — ce qui interdit, d'ailleurs, toute opération secrète — sont des armées de masse qui, par le seul fait de leur présence, peuvent arrêter l'invasion mais sont tout à fait inaptes à des opérations d'attaque avant le temps nécessairement assez long où la fusion se sera opérée entre les cadres et les troupes composées d'hommes qui, la veille encore, étaient des civils. Ce temps pendant lequel l'attaque n'est pas possible sera suffisamment long pour que la Société des Nations puisse prendre, en cas de conflit, les mesures pacifiques nécessaires sans se trouver en face d'un fait accompli d'agression.

L'opposition vint surtout de la part des délégations allemande et italienne.

L'Allemagne reprocha, en particulier, que le Traité de Versailles l'avait obligée à transformer son armée de service à court terme en armée de métier, et ceci dans un but non dissimulé de désarmement, et que, quatorze ans après, on venait lui demander d'opérer une transformation en sens inverse. Elle constatait, en outre, que, pour déterminer le caractère particulièrement offensif ou défensif d'une armée, il fallait comme pour les armes s'en tenir plutôt à l'esprit dans lequel on les emploie car, intrinsèquement, chacune d'elles peut servir à la fois à la défense et à l'attaque; le délégué allemand, d'ailleurs, affirma qu'il existait d'autres moyens que l'unification proposée pour comparer les types d'armées. Pour le cas où, malgré ces objections, la Commission Générale adopterait la méthode proposée par la délégation française, M. Nardolny formula deux demandes précises :

1° Il faudrait, dans le système proposé qui vise à créer des armées dont la force réside dans les réserves instruites, tenir compte aux pays désarmés par les Traités de paix qu'ils n'ont pu, pendant 14 ans, à la différence des autres Etats, constituer de ces réserves.

2° Il faudrait comprendre, dans les armées ainsi uniformisées, les forces d'outre-mer, qui, stationnées dans des territoires très rapprochés de la métropole ou dans la métropole même, constituent un danger d'agression égal à celui présenté par les forces métropolitaines.

L'Italie qui, par sa situation géographique, est très rapprochée des forces françaises d'outre-mer résidant en Afrique du Nord, s'empresse de se rallier à ce point de vue allemand.

M. Pierre Cot, victorieusement, réfuta la plupart des critiques allemandes en faisant remarquer que le plan français, entre autres avantages, avait pour l'Allemagne celui d'abolir un système qui lui avait été

imposé par les Traités de paix et constituait ainsi un pas appréciable dans la marche vers l'égalité de statut; pour rassurer les pays effrayés à l'idée d'une transformation complète et immédiate de leur régime militaire, il déclara que la délégation française envisageait pour cette transformation au moins deux étapes qui pourraient être de quatre ans chacune; à la suite de quoi, il déposa un projet de résolution résumant ses déclarations.

La délégation allemande répondit par un autre projet, qui proposait que la Commission Générale, avant de se prononcer sur le principe d'uniformité des types d'armées, réglât d'abord la question de l'abolition des armes particulièrement offensives; le Comité des Effectifs devait, de son côté, dans le projet allemand, procéder à la réduction et à la péréquation des effectifs en s'inspirant du projet Hoover. C'était à dessein bouleverser l'ordre du jour précédemment adopté en vue de renvoyer aux calendes l'examen de la proposition française.

Cette tactique subit le plus déplorable échec car le projet de résolution allemand n'obtint au vote qu'une seule voix : la sienne, alors que le projet français remporta 21 adhésions; un texte transactionnel italien fut en outre appuyé par 5 voix.

La discussion fut ensuite portée sur le deuxième point.

« La Commission Générale est-elle d'avis que la transformation prévue au par. 1a) doit également porter sur tout ou partie des effectifs d'outre-mer ? »

D'une part, la plupart des délégations furent d'avis que le type d'armée à court terme et à effectifs limités ne convenait pas au rôle de police dévolu aux Etats colonisateurs : il faut envoyer dans ces territoires lointains des volontaires engagés pour une durée assez longue car, pour ces possessions qui sont à quelques 4, 5 ou 6 semaines de la métropole, une armée effectuant un service de 8, 9 ou 10 mois serait

absolument insuffisante. D'autre part, la position de l'Allemagne et de l'Italie vis-à-vis des armées stationnées à proximité de la métropole ou dans la métropole même avait été déjà affirmée au cours du débat sur la précédente question.

Par suite si 16 délégations contre 2 refusèrent d'uniformiser la totalité des troupes coloniales, il y en eut 5 qui estimèrent la nécessité d'uniformiser une partie de ces troupes en les transformant en armée de service à court terme et à effectifs limités; leur opinion ne prévalut d'ailleurs pas car 8 voix se prononcèrent contre toute uniformisation même partielle des troupes d'outre-mer.

A la suite de ce vote, M. Nadolny, toujours animé du désir de retarder le plus possible la discussion des questions relatives aux effectifs et, en particulier, l'examen des propositions françaises, demanda encore une fois le renvoi de toutes les questions suivantes au Comité des Effectifs. Comme parmi elles, beaucoup n'étaient pas seulement d'ordre technique mais soulevaient des questions de principe que le Comité des Effectifs renverrait ensuite à la Commission Générale, on décida de ne pas faire droit à la proposition allemande et de passer à l'examen de la suite du questionnaire.

La Commission Générale, à la suite d'un exposé de M. Pierre Cot, prit à l'unanimité la décision de compter, dans la durée de l'instruction, l'instruction prémilitaire, mais laissa au Comité des Effectifs le soin de définir exactement cette instruction prémilitaire et de déterminer ses critères.

De même, l'unanimité des délégués estima qu'on devait aussi tenir compte de l'instruction militaire reçue sous une forme quelconque en dehors de l'armée, mais réserva au Comité des Effectifs le soin de déterminer les critères de cette instruction paramilitaire.

Un vote identique intervint sur la question de

savoir s'il fallait limiter sur des bases communes le personnel professionnel ou servant à long terme, comme par exemple les instructeurs, spécialistes, cadres et fonctionnaires assimilés.

La Commission Générale fut également d'avis de limiter sur des bases communes les effectifs des polices à caractère militaire. Malgré que le Comité spécial des effectifs ait déjà fait connaître dans un rapport les critères qui permettaient, à son avis, d'attribuer aux polices le caractère militaire, cette question lui fut renvoyée sur la proposition des délégués de la Hongrie et de l'Allemagne, cette dernière, en particulier, n'ayant pas participé à la rédaction de ce rapport ne pourrait, disait-elle, le considérer comme obligatoire.

Il fut décidé ensuite que tout excédent des effectifs des polices à caractère militaire devrait être compensé par une réduction équivalente des effectifs constituant le personnel professionnel (instructeurs, spécialistes, cadres, fonctionnaires assimilés). De cette façon, certains Etats ne pourraient pas, sous l'étiquette de police, entretenir une véritable armée de métier à côté des milices permises.

La Commission Générale estima à l'unanimité que la limitation numérique des effectifs devait porter sur l'effectif journalier moyen, mais elle renvoya au comité technique l'examen des deux questions subsidiaires suivantes :

a) faut-il prévoir également un maximum absolu des présents à toute période de l'année ?

b) faut-il limiter également le contingent recevant l'instruction, autrement dit le nombre des réservistes instruits ?

Sur le premier point, la Suisse avait objecté qu'avec son système militaire, à nul autre pareil, il arrivait qu'à certaines époques, il n'y avait pas pratiquement un seul soldat sous les armes et qu'à d'autres moments, en raison des exercices militaires, il

y en avait un nombre relativement considérable par rapport à sa population totale.

La Commission Générale arriva enfin à la discussion de la dernière question figurant à la première partie du questionnaire.

Comme elle se présentait sous la forme suivante :

« Faut-il interdire d'avoir parmi les forces de défense métropolitaines des unités constituées par des effectifs professionnels ou servant au delà de la durée légale, à l'exception des unités spécialisées pour l'action commune ? »

M. Pierre Cot éprouva la crainte qu'elle ne fut pas adoptée par certaines délégations; celles-ci pourraient objecter que la partie finale du texte laissait entendre que la question des « unités spécialisées pour l'action commune » avait été tranchée dans le sens de l'affirmative, alors que ladite question n'avait jamais été débattue et était entièrement réservée. Aussi, très habilement, le délégué français prit les devants et apporta de lui-même au texte une modification de forme qui lui permit de remporter un vote affirmatif.

Ainsi, la délégation française pouvait être fière de constater à quel point les principes qui étaient à la base de ses propositions d'uniformisation des armées du continent européen avaient remporté d'adhésions; il est vrai que des débats assez épineux menaçaient de s'ouvrir sur la question de la détermination des différents critères renvoyés au Comité des Effectifs, mais le vote sur les questions de principe constituait néanmoins un lot important de résultats acquis.

La Commission Générale entama alors la discussion de la deuxième liste de questions préparées par le Comité de Rédaction; ces questions, sur lesquelles nous allons passer brièvement puisqu'elles n'intéressent pas le projet français, objet du présent cha-

pitre, avaient, d'un point de vue général, une double utilité :

1° les questions précédentes se rapportaient à l'organisation militaire des pays continentaux européens, les suivantes se posaient pour tous les pays représentés à la Conférence.

2° la première liste de questions avait pour but l'organisation des armées, la deuxième liste visait à déterminer le mode de calcul pour arriver à une réduction des effectifs des divers pays.

Nous ne retiendrons que les résultats les plus importants de la discussion qui s'ouvrit alors.

La Commission Générale adopta, après amendement, une proposition du Comité des Effectifs, tendant à admettre, comme facteur concret dont est fonction l'élément irréductible, les chiffres de la population; des corrections pourraient ensuite être apportées, s'il y avait lieu, d'une façon empirique, pour tenir compte de la situation spéciale des divers Etats.

Il fut également admis qu'on prendrait comme base d'évaluation de l'élément irréductible, les effectifs des pays dont les armements ont été fixés par les Traités de paix à condition d'ajouter à ces effectifs proprement dits les « personnes recevant l'instruction militaire ailleurs que dans l'armée proprement dite et notamment dans les polices et formations politiques ».

Pour établir l'effectif total — dont il faut déduire l'élément irréductible pour obtenir l'élément réductible —, la Commission Générale, à une voix de majorité, préféra l'effectif légal à l'effectif réalisé.

Enfin, au cas où on attribuerait des coefficients différents aux diverses catégories d'effectifs, la Commission Générale décida que toute latitude serait laissée aux gouvernements de faire porter la réduction à effectuer sur les catégories de leur choix.

Quant à la question la plus importante de toutes

« *l'élément réductible étant établi, dans quelle proportion doit-il être réduit ?* » la Commission ne prit pas de décision, le délégué français ne pouvant que réserver sa réponse, tant qu'il ne connaîtrait pas l'ensemble des sécurités d'ordre international qui seraient établies par la Convention.

La Commission créa encore un Comité spécial d'Etats directement intéressés à la question des troupes coloniales situées près de la métropole afin d'essayer d'aboutir à un accord sur ce point ¹.

La Commission Générale renvoya d'un bloc au Comité spécial qu'on venait de créer toutes les questions relatives aux forces d'outre-mer et termina l'examen du questionnaire en demandant au Comité des Effectifs de lui fournir le tableau des effectifs de chaque pays, tel qu'il résulterait de l'application des principes adoptés par la Commission Générale. En réalité, on ne demandait au Comité que de déterminer les effectifs actuels des Etats et non les effectifs qu'il conviendrait de leur laisser; on ne voit pas très bien, en effet, comment le Comité technique aurait pu fournir le tableau des effectifs futurs sans connaître la proportion de réduction.

Examinons maintenant la discussion de la partie du plan Paul-Boncour relative à la sécurité :

La Commission Politique, comme l'en avait officiellement chargée la Commission Générale dans sa séance du 13 février, se mit, dès le 14, à l'étude des questions de sécurité figurant tant dans le memorandum français que dans le programme de travail britannique.

(1) C'est au moment de la création de ce Comité, où avait été appelée l'Allemagne, que M. Sarraut, incidemment, prononça ces quelques mots qui durent avoir un certain retentissement en Allemagne et sur lesquels nous réservons notre opinion.

...« La France envisage les jours prochains où il sera possible que certaines nations européennes qui n'ont pas de colonies puissent collaborer à la tâche des nations colonisatrices pour la réalisation d'une grande œuvre, la mise en valeur d'immenses continents, comme l'Afrique, qui sont assez vastes, pour assurer le labeur solidaire de tous les peuples européens. »

Les propositions françaises, nous nous le rappelons, se rapportaient :

- a) au pacte de Paris,
- b) au Pacte de la Société des Nations,
- c) à l'établissement d'un pacte européen d'assistance mutuelle.

Les propositions britanniques visaient de leur côté :

- a) l'engagement que prendraient les Puissances européennes de renoncer à tout recours à la force,
- b) l'organisation de l'assistance mutuelle entre les nations de l'Europe continentale.

La Commission Politique pour examiner ces questions adopta l'ordre suivant :

1° mesures pour renforcer la sécurité en Europe, et en particulier étude de l'assistance mutuelle et du pacte de non-recours à la force;

2° étude du pacte de non-recours à la force sur une base plus large.

Sur le premier point, la Commission décida, et cela était tout à fait logique, qu'elle commencerait par étudier l'interdiction du recours à la force sur le plan européen, avant d'étudier l'assistance mutuelle sur le même plan.

En conséquence, la délégation britannique proposa le projet de déclaration suivant, destiné à être signé par les gouvernements des pays d'Europe en même temps que la Convention du désarmement.

« Les Gouvernements de...

« Agissant respectivement par l'intermédiaire de leurs représentants soussignés dûment autorisés à cet effet,

« Animés du désir de promouvoir la cause du désarmement en développant l'esprit de confiance mutuelle entre les nations d'Europe,

« Décidés à respecter non seulement la lettre, mais aussi l'esprit des obligations qu'ils ont assumées par le Pacte de Paris signé le 27 août 1928,

« Prennent, par la présente déclaration, l'engagement solennel qu'ils ne recourront en aucune circonstance à la force pour régler tout différend actuel ou futur entre eux ».

C'était de propos délibéré que la délégation anglaise s'était servie de l'expression « recours à la force » afin d'éviter toute controverse ultérieure sur la question de savoir si une situation éventuelle quelconque pouvait se concevoir comme correspondant à un état de guerre véritable.

Le texte était intentionnellement court et simple; il fallait, en effet, une déclaration que tous les peuples d'Europe pussent facilement comprendre : tout ce qui pourrait ressembler à une définition technique avait été très justement écarté.

Néanmoins, au cours de la discussion, diverses propositions ou suggestions d'amendements furent présentées. Elles tendaient :

a) soit à donner à l'engagement proposé une portée universelle. Les délégations persane et soviétique ne pouvaient comprendre la restriction du principe aux seuls pays d'Europe; elles proposèrent l'extension du texte à tous les pays représentés. Cette attitude était contraire à la procédure adoptée dans la séance de la veille.

b) soit à préciser le texte britannique en spécifiant qu'il s'agissait de « l'emploi de la force armée comme moyen de contrainte pour quelque motif ou sous quelque qualification que ce soit » et à le compléter par l'insertion de trois exceptions fondées soit sur les conventions en vigueur entre certains pays, soit sur la notion de légitime défense, soit enfin sur les stipulations du Pacte de la Société des Nations; tel fut l'amendement proposé par M. Bourquin, au nom de la Belgique.

c) soit, en dernier lieu, pour spécifier que la renonciation à la force devait être prévue non seulement pour le règlement de tout différend actuel ou

futur, mais aussi pour la solution de tout litige « de quelque nature que ce soit » (amendement tchécoslovaque).

Pour tenter de réaliser l'accord, un Comité de Rédaction fut constitué.

Il y fut décidé de réserver entièrement pour l'avenir la question de la portée universelle de l'engagement qui ferait l'objet d'une étude ultérieure au cours de la Conférence.

Le Comité proposa le texte ci-dessous qui ne devait pas être compris comme une interprétation du Pacte de Paris, mais comme un engagement distinct de ce Pacte, mais restant cependant dans la même ligne que lui :

« Les Gouvernements.....

« Animés du désir de promouvoir la cause du désarmement en développant l'esprit de confiance mutuelle entre les nations d'Europe par une déclaration interdisant expressément le recours à la force dans les conditions où le Pacte de Paris interdit le recours à la guerre,

« Réaffirment solennellement qu'en aucune circonstance, ils ne recourront entre eux à la force comme instrument de politique nationale ».

Ce nouvel engagement fut adopté à l'unanimité par la Commission Politique, le 2 Mars 1933.

La discussion s'engagea alors sur la question d'un pacte d'assistance mutuelle entre les Etats du continent européen.

Les délégations hellénique, yougoslave, roumaine, tchécoslovaque et finlandaise présentèrent une résolution aux termes de laquelle :

« Vu la situation spéciale de l'Europe en ce qui concerne le problème de sécurité générale,

« Considérant qu'un pacte européen continental d'assistance mutuelle, conçu sur la base des propositions du Comité d'arbitrage et de sécurité approuvées par l'Assemblée de la Société des Nations en

1928, apporterait une augmentation de la sécurité actuelle pour toutes les nations européennes sans exception,

« Considérant que cette organisation de la paix rendrait possible un désarmement général substantiel,

« La Commission Politique :

« Décide d'accepter, dès à présent, le principe d'un Pacte européen continental d'assistance ».

La Suisse fit observer qu'elle s'abstiendrait car, tout en souhaitant vivement un tel résultat, tout pacte d'assistance, s'il impliquait pour elle l'obligation d'un secours armé et l'obligation d'appliquer des sanctions économiques dépassant celles qui sont prévues et définies par l'article 16 du Pacte de la Société des Nations, serait en contradiction avec le principe de neutralité perpétuelle qu'elle s'était donné et que les autres Etats avaient reconnu comme étant conforme aux véritables intérêts de l'Europe.

Le délégué allemand s'éleva vivement contre le principe d'un tel pacte car, d'après lui, tout système d'assistance mutuelle devait toujours être organisé de façon à éviter la possibilité que les intérêts nationaux d'un seul Etat ou d'un groupe d'Etats deviennent un des éléments décisifs. Ce but d'éviter la prépondérance d'intérêts nationaux particuliers serait d'autant plus sûrement atteint que le système de sécurité serait général et universel.

Malgré cette intervention, 14 délégués se prononcèrent pour l'adoption de la résolution, 5 seulement votèrent contre.

On ajourna la constitution d'un Comité restreint chargé de préparer le texte de ce pacte, jusqu'à ce que la Commission ait discuté les propositions soviétiques sur la définition de l'agression et les propositions belges sur la constatation de l'agression.

La Commission Politique s'occupa, d'ailleurs, dès le 10 mars, du projet présenté par la délégation de

l'U.R.S.S.; elle chargea ensuite un Comité, présidé par M. Politis, d'examiner les divers projets relatifs à la sécurité.

Les deux parties les plus importantes du projet français avaient ainsi remporté, sinon l'adhésion de l'unanimité des délégations, tout au moins l'approbation d'un grand nombre d'entre elles, tant à la Commission Générale qu'à la Commission Politique : il s'agissait maintenant de faire accepter unanimement par la Commission Générale les principes approuvés en matière de sécurité par la majorité des membres de la Commission Politique; il fallait, en outre, que l'accord se réalisât sur la mise en application pratique de tous les principes adoptés.

CHAPITRE VI

LE PROJET DE CONVENTION BRITANNIQUE

Le 16 mars, M. Ramsay Macdonald présenta, au nom de son gouvernement, un projet de convention et exposa aux membres de la Commission Générale, en même temps que ses grandes lignes, les directives qui avaient été suivies pour son élaboration.

Les délégations avaient, jusqu'à ce moment, étudié à fond et séparément chaque question. Cette méthode avait donné un certain nombre de résultats positifs mais ne pouvait plus faire progresser sensiblement les travaux de la Conférence; en effet, comme l'expliqua le premier délégué du Royaume-Uni, après avoir étudié les aspects superficiels des diverses questions, les délégations ne pouvaient prendre vis-à-vis d'elles aucune décision définitive avant de connaître ce que l'ensemble du plan leur réserverait d'avantages, en compensation des sacrifices qu'elles seraient obligées de consentir. De là, l'idée d'un plan complet coordonnant tous ces problèmes différents et où chacun pourrait facilement voir son « doit » et son « avoir ».

Le projet restait dans le cadre général du Projet de Convention élaboré par la Commission Préparatoire, mais il n'était divisé qu'en cinq parties.

— La première, intitulée « Sécurité », établissait très succinctement un système de garanties s'appliquant aux seuls signataires du Pacte de Paris.

— La deuxième partie, relative au désarmement, envisageait dans deux sections distinctes les effectifs et les matériels.

— La troisième partie ne consistait qu'en un titre « Echange de renseignements », car il n'avait pas semblé utile à la délégation britannique d'établir le texte de dispositions qui dépendraient essentiellement des limitations et restrictions imposées par d'autres parties de la Convention.

— La quatrième partie, relative à la guerre chimique, incendiaire et bactérienne, se divisait en quatre sections concernant : l'interdiction de cette guerre, l'interdiction de sa préparation, le contrôle de cette dernière interdiction et la constatation de l'emploi des armes interdites.

— La cinquième et dernière partie, sous le titre « Dispositions générales », traitait principalement de la Commission Permanente du Désarmement et envisageait le cas de dérogations à certaines dispositions de la présente convention.

La discussion générale ne s'ouvrit qu'après un intervalle d'une semaine, le 23 mars, afin que les délégués puissent examiner le Projet en détail.

Nous ne dirons que très peu de choses de cette discussion générale. Après les compliments d'usage à l'égard des auteurs du projet, plusieurs délégués formulèrent leurs critiques. On lui reprocha sa timidité en matière de désarmement naval, ainsi que des omissions ou des lacunes en un certain nombre de questions : accords régionaux d'assistance mutuelle ou conventions destinées à préciser la constatation de l'agression, rythme à prévoir pour les réductions d'armements, commerce et fabrication des armes, limitation des dépenses de défense nationale; enfin, et surtout, le gros inconvénient de ce Projet était sa possibilité d'aboutir pour certains pays à des réarmements ¹.

La discussion générale se termina le 27 mars et les délégués décidèrent de consacrer les séances postérieures aux vacances de Pâques, à l'examen détaillé du projet, chapitre par chapitre et article par article, en y ajoutant les éléments nouveaux résultant des

(1) Certaines délégations ont également reproché au Projet de rendre le déclenchement du contrôle et l'investigation sur place plus difficiles, d'être resté sur quelques points, comme celui de l'aviation militaire, en deçà des travaux antérieurs de la Conférence et, enfin, d'indiquer des chiffres établis un peu a priori. Nous citons ces critiques pour mémoire car, après examen détaillé du projet, nous ne sommes pas certain de leur bien-fondé.

études entreprises à la suite de la résolution du 23 juillet et des suggestions incluses dans les propositions de certaines délégations — les propositions françaises en particulier.

Le projet de convention britannique était ainsi pris comme base des discussions ultérieures, les différentes délégations conservant le droit de proposer des modifications ou des compléments.

La Conférence adoptait donc encore un nouveau programme de travail : il était à souhaiter qu'elle s'y conformât jusqu'au bout en lui réservant un sort meilleur qu'au premier, élaboré par M. Bénès, dont la discussion n'avait jamais été poussée plus loin que l'article premier.

L'examen détaillé fut entamé le 25 avril sur la première partie du projet, intitulée « Sécurité ».

Elle visait essentiellement à établir un système de sécurité en prenant pour base le Pacte Briand-Kellogg et en lui faisant produire certaines conséquences; par suite, l'article 1^{er} restreignait son application aux Etats signataires du Pacte de Paris.

La Pologne ayant déposé un amendement sur cet article, afin de rendre la première partie du projet obligatoire, non seulement aux signataires du Pacte Briand-Kellogg, mais aussi à tous les membres de la Société des Nations, même s'ils n'étaient pas signataires du Pacte de Paris, le délégué britannique, M. Eden, fit observer qu'avec cette modification, il resterait encore un Etat auquel cette partie ne serait pas applicable, cet Etat n'étant ni membre de la Société des Nations, ni signataire du Pacte de renonciation à la guerre. Aussi, pour étendre au maximum la portée des articles relatifs à la sécurité, il fut proposé de retrancher purement et simplement l'article premier à la condition que les Puissances non signataires du Pacte de Paris n'y voient pas d'objections; il n'y en eut pas et l'article 1^{er} fut supprimé.

L'article 2 du projet déclarait, comme l'avait fait

le plan français, que toute guerre entreprise en violation du Pacte de Paris intéressait toutes les Parties contractantes et serait considérée comme une violation des obligations assumées envers chacune d'elles.

La délégation polonaise avait également proposé une modification à cet article, dans le but de préciser les obligations assumées par les signataires du Pacte de Paris en donnant corps à la déclaration de ne pas recourir à la force, adoptée par la Commission Politique le 2 mars, et en étendant cette notion des Etats européens aux Etats extra-européens. De même, la délégation chinoise voulait remplacer les mots « toute guerre entreprise en violation du Pacte de Paris » par « tout recours à la guerre ou à la force en vue de résoudre des différends internationaux ».

L'amendement polonais fut soutenu par les délégations de l'U. R. S. S., de la Turquie, du Vénézuéla, de l'Afghanistan et de Cuba, mais il était nécessaire d'entendre l'opinion de tous les Etats non européens. Le Gouvernement des Etats-Unis fit savoir qu'il procédait actuellement à une étude approfondie sur l'ensemble de la question, mais que sa collaboration en matière d'organisation et de maintien de la paix dépendait de l'adoption de mesures effectives de désarmement mutuel et progressif; on décida, en conséquence, d'ajourner la discussion de l'article 2 et d'examiner le suivant, rejetant ainsi la proposition, faite par M. Norman Davis, de passer immédiatement à la deuxième partie du projet — relative au désarmement — sans aborder plus avant la première partie.

L'article 3 était très important, car il indiquait la marche à suivre en cas de rupture ou de menace de rupture du Pacte de Paris; il fallait que cinq Parties contractantes — et obligatoirement parmi elles l'un des gouvernements des pays suivants : Etats-Unis, Grande-Bretagne, France, Allemagne, Italie, Japon et U. R. S. S. — adressent au Secrétariat général de la

Société des Nations une demande de convocation d'une Conférence groupant les Puissances signataires de la Convention de désarmement. L'article ajoutait que cette Conférence se réunirait à Genève à moins qu'il ne soit convenu d'un autre lieu de réunion.

Les amendements sur l'article 3 furent très nombreux.

L'U. R. S. S. proposait de réduire à un minimum de trois le nombre des Parties contractantes qui devraient faire la demande, de remplacer le Secrétariat Général de la Société des Nations par le Secrétariat Général de la Commission Permanente du Désarmement, de ne pas prévoir d'avance le lieu de réunion de la Conférence et enfin, de donner une définition de la menace de rupture, préface de la demande.

La Chine, dans un but de coordination de cette procédure avec celle instituée par le Pacte de la Société des Nations, désirait laisser à l'une quelconque des parties au différend la latitude de demander seule la convocation de la Conférence : ce n'est que dans le cas où aucune de celles-ci ne ferait cette démarche, que cinq Parties contractantes, et encore, précisait l'amendement chinois, cinq quelconques d'entre elles, pourraient prendre cette initiative.

La Petite-Entente n'entendait pas non plus qu'un pays attaqué en violation du Pacte soit obligé, pour se faire rendre justice, de grouper cinq Etats, et notamment parmi eux l'un de ceux spécifiés à l'article 3.

La Pologne, qui ne voulait accepter aucun texte qui put porter atteinte, d'une manière quelconque, à la portée ou à l'autorité du mécanisme actuel de la Société des Nations, entendait que ce soient les organes de la Société qui se concertent sur la ligne de conduite à suivre, les Etats non membres se réunissant d'une autre façon.

En raison de ces divers amendements, la discussion de cet article, le 28 avril, s'annonçait laborieuse; il n'en fut pourtant pas ainsi : elle fut purement et simplement supprimée.

Le Bureau en effet, sur la proposition du Président qui s'était rangé dans l'intervalle à l'opinion exprimée le 26 par M. Norman Davis, avait décidé, la veille, de présenter à la Commission trois recommandations :

a) la première la priait de suspendre l'examen de la première partie du projet et d'aborder la deuxième partie;

b) la deuxième invitait le Comité des Effectifs à poursuivre et à accélérer ses travaux, en s'inspirant de la deuxième partie du projet britannique;

c) la dernière, enfin, chargeait le Comité de Sécurité créé par la Commission Politique d'examiner les points relatifs à l'agression et les accords régionaux spéciaux, chers à la délégation française.

Ces recommandations ayant été acceptées par la Commission Générale, c'était, encore une fois, le problème de la sécurité ajourné.

Les débats s'engagèrent donc sur le désarmement proprement dit par la discussion de la première section relative aux effectifs.

Cette section, dans le projet britannique, était divisée en trois chapitres :

le premier contenait des dispositions relatives à la limitation numérique;

le deuxième, intitulé « Dispositions spéciales concernant l'organisation des forces armées de terre stationnées dans l'Europe continentale », s'inspirait des propositions françaises d'uniformisation des armées européennes;

le troisième et dernier concernait les méthodes suivant lesquelles seraient effectuées les réductions et réorganisations résultant des deux premiers chapitres.

L'article 8, premier article du chapitre 1^{er}, était ainsi conçu :

« Les effectifs journaliers moyens de forces armées de terre, de mer et de l'air de chacune des Hautes

Parties contractantes ne devront pas dépasser les chiffres indiqués pour cette partie dans les tableaux annexés au présent chapitre ».

A la fin du chapitre, en effet, un tableau indiquait, pour tous les Etats de l'Europe continentale, les effectifs journaliers moyens qui ne devaient pas être dépassés dans les forces armées terrestres; ce tableau se présentait en deux colonnes : la première envisageait distinctement les forces armées de terre stationnées dans la métropole, la deuxième y ajoutait les forces d'outre-mer et donnait le total permis.

Le projet prévoyait ainsi pour l'U. R. S. S. 500.000 hommes, pour la France 400.000 — 200.000 hommes stationnés dans la métropole et 200.000 hommes de forces d'outre-mer — pour l'Italie 250.000, dont 50.000 pour les forces d'outre-mer, pour l'Allemagne et la Pologne 200.000 hommes et ainsi de suite pour arriver à 50.000, chiffre fixé pour les petits pays européens non nommément désignés.

Les tableaux II et III relatifs aux forces maritimes et aériennes étaient prévus, mais ne contenaient aucun chiffre car les effectifs autorisés devaient être proportionnés aux matériels navals et aériens permis pour chaque Etat.

L'article 8, sur lequel aucun amendement n'avait été proposé, fut très vite adopté.

Mais la discussion, qui s'était annoncée calme prit au contraire, dès l'article suivant, un caractère violent.

La délégation allemande avait déposé, tant sur cet article 9 que sur l'article 12 et le tableau lui-même, une série d'amendements. M. Nadolny profita du tour de parole qui lui était accordé afin d'expliquer les raisons du dépôt par sa délégation des deux amendements présentés sur l'article 9, pour résumer la position du Gouvernement du Reich sur tout le problème des effectifs. A part les différentes modifications proposées pour le chapitre 1^{er} — modifica-

tions que nous examinerons en détail lors de la discussion de chaque article — la délégation allemande suggérait de supprimer purement et simplement le chapitre 2 car, disait-elle « la question de l'uniformisation des armées européennes n'est pas encore mûre pour une discussion immédiate ». Nous nous souvenons qu'elle avait déjà déclaré antérieurement qu'elle n'envisageait cette proposition qu'avec une très grande réserve et qu'elle avait à son sujet les doutes les plus graves.

Cette suggestion, combinée avec les autres amendements, aboutissait à un réarmement évident : c'est ce que démontra M. Massigli. D'abord, la délégation allemande avait indiqué qu'elle se réservait de se prononcer sur le chiffre de 200.000 hommes qui lui serait accordé, d'après le projet britannique; c'était déjà fort probablement parce qu'elle le trouvait insuffisant. Mais à supposer même qu'elle accepte ce chiffre, l'Allemagne ne voulant pas remplacer son armée de métier par une armée à court terme, entendait conserver sa Reichswehr; elle déclarait, en outre, que la police n'avait rien de militaire; elle en dirait autant, plus tard, de ses autres organisations militarisées. Alors, il fallait bien, pour arriver au chiffre de 200.000 hommes ajouter à la Reichswehr quelque chose de plus; ce « quelque chose » représentait 100.000 hommes. C'était du réarmement. Comme dans la note qui avait été distribuée comme introduction aux amendements allemands, il était écrit que « l'Allemagne doit être autorisée à posséder toutes les catégories d'armes que les autres Etats considèrent comme nécessaires », là encore, c'était du réarmement en perspective.

En quelques mots saisissants, le délégué de la France expliqua la position allemande : l'Allemagne voulait ajouter aux avantages qui résultaient pour elle du Traité de Versailles, les avantages qui découleraient du nouveau système; autrement dit, elle

jouait sur les deux tableaux. Or il fallait choisir; il était nécessaire, pour aboutir à un accord, d'arriver à un certain équilibre, à un balancement des avantages et des sacrifices. Le plan français avait réalisé cet équilibre; il n'en était pas de même des contre-propositions allemandes.

Quels étaient donc les amendements présentés par l'Allemagne ?

Le premier concernait la question des réserves instruites que l'Allemagne voulait faire entrer en ligne de compte dans le calcul de l'effectif moyen journalier. Pour cela, les réservistes qui n'auraient pas effectué d'exercices pendant une année seraient néanmoins considérés comme ayant accompli une semaine de service; ainsi, un réserviste représenterait $1/52^e$ de soldat en service actif ou, ce qui revient au même, 52 réservistes seraient comptés comme un soldat en service actif.

Cet amendement détruisait le principe de la formule de « l'effectif quotidien moyen » en journées de service réellement effectives; il remettait en discussion une question qui avait été déjà très longuement discutée à la Commission Préparatoire et sur laquelle il avait paru évident que l'accord ne pouvait se réaliser. Au surplus, l'article 9, tel qu'il figurait au projet, avait été approuvé à l'unanimité par le Comité des Effectifs.

La France avait toujours observé sur la question des réserves la même position : elle n'avait jamais admis de limitation à cet égard et elle persistait dans son opinion. D'ailleurs, si l'Allemagne croyait que, vraiment, le meilleur soldat c'était le réserviste, elle avait une façon bien simple de s'assurer les avantages de ce système : elle n'avait qu'à accepter le remplacement de son armée de métier par une armée de service à courte durée.

Comme la délégation allemande maintenait son

amendement, il fut décidé que la discussion en serait ajournée en deuxième lecture.

Le deuxième amendement allemand à l'article 9 précisait le caractère que devrait présenter l'instruction militaire pour que, donnée sous le contrôle de l'Etat à des personnes de plus de 18 ans, elle puisse faire considérer celles-ci comme des effectifs.

Elle devrait obligatoirement comprendre :

1° une instruction technique et tactique dans l'emploi des armes individuelles et collectives utilisées à la guerre,

2° une instruction du service en campagne en terrains variés.

Mais l'instruction physique et sportive proprement dite, donnée à quelque titre que ce soit, ne devait pas, dit le délégué allemand, être considérée comme instruction militaire.

La définition allemande fut acceptée mais le délégué français fit une réserve inspirée de la décision du Comité des Effectifs : il n'était pas nécessaire, d'après lui, que toutes les caractéristiques fussent réunies pour établir le caractère militaire de l'instruction, l'existence d'une seule de celles-ci suffisait.

Les amendements allemands à l'article 12 aboutirent, comme le premier amendement à l'article 9, à un ajournement de la question. Ils cherchaient à rendre quasi impossible la reconnaissance du caractère militaire de la police.

Après des conversations engagées par le représentant de la Grande-Bretagne avec plusieurs délégations, dont la délégation allemande, on proposa un système simple qui devait être examiné en première lecture : étant donné que le besoin d'une certaine force de police présentant des caractéristiques militaires définies paraissait assez général, chaque pays pourrait être autorisé à maintenir un certain contingent fixe de police militarisée proportionnel à ses effectifs et ce, suivant un pourcentage déterminé

d'un commun accord; si un pays pour des raisons particulières désirait dépasser ce pourcentage, l'excédent serait calculé dans le total des effectifs de ses forces armées.

Ce système avait l'avantage de supprimer la plupart des amendements allemands à l'article 12; cependant, la Commission en ajourna l'examen jusqu'au moment où le texte précis de cet amendement anglais aurait été distribué.

En ce qui concernait les tableaux, la délégation allemande proposa d'ajouter, dans la première colonne, aux effectifs stationnés dans la métropole les effectifs stationnés dans les territoires d'outre-mer proches de la métropole. Cette modification de forme était appuyée par une proposition d'adjonction d'un dernier article au chapitre 1^{er}. Cet article 14 serait ainsi conçu :

« Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à utiliser les forces armées stationnées dans les territoires d'outre-mer éloignés, seulement dans ces territoires et seulement pour le maintien de l'ordre et de la défense ».

De leur côté, plusieurs délégations étaient d'avis de ne pas aborder la question des chiffres pour diverses raisons. D'abord, tant que le Comité des Effectifs n'aurait pas terminé ses travaux, on ne saurait pas exactement ce qui rentrait dans les formations organisées militairement; puis, l'insertion de chiffres dans le tableau dépendrait pour l'Europe de la solution donnée au chapitre 2 envisageant l'unification des types d'armées. Enfin, il était apparu aux délégués allemand, soviétique et français qu'il n'y avait pas lieu de restreindre le tableau aux pays de l'Europe continentale; il fallait l'étendre à tous les Etats représentés à la Conférence.

Pour toutes ces raisons, il fut décidé, encore une fois, d'ajourner la discussion sur le tableau ainsi que sur la proposition allemande d'ajouter un arti-

cle 14, proposition qui, d'ores et déjà, paraissait rencontrer l'opposition des délégations française et britannique.

La discussion s'engagea donc sur le chapitre 2 relatif à l'organisation des forces armées de terre stationnées dans l'Europe continentale. Pour ces armées, et à l'exception formelle des troupes dont le rôle principal est de fournir des détachements et des renforts destinés aux garnisons d'outre-mer, le projet britannique prévoyait une durée maximum de service de huit mois, y compris les différentes périodes de réserve; le personnel dont la durée de service est obligatoirement supérieure à huit mois ne devait pas dépasser certaines proportions par rapport à l'effectif moyen pendant toute l'année¹.

Sur ce chapitre, plusieurs amendements furent présentés :

1° un amendement allemand tendait à supprimer complètement cette partie du projet de Convention et à confier à la Commission Permanente du Désarmement l'étude de cette question d'uniformisation. Comme cet amendement aboutissait à détruire l'économie du projet britannique, accepté le 27 mars par la Commission Générale comme base de ses travaux, on décida de poursuivre l'étude du chapitre, article par article, en renvoyant cet amendement à la deuxième lecture.

2° un amendement soviétique visait à étendre l'organisation des armées à court terme à tous les Etats représentés à la Conférence. Sur l'opposition des Etats anglo-saxons, qui répugnaient au système de la conscription, la discussion de cet amendement fut aussi reportée à la deuxième lecture.

3° il en fut de même de deux amendements turcs qui tendaient l'un à inclure dans le système les trou-

(1) Le texte britannique prévoyait, sans d'ailleurs les chiffrer, deux proportions, l'une pour les officiers, élèves-officiers et assimilés, l'autre pour les sous-officiers, soldats et assimilés.

pes fournissant des renforts aux garnisons stationnées non loin de l'Europe continentale et dans les pays riverains de la Méditerranée, l'autre à augmenter la durée minimum du service, en la portant à douze mois pour l'Infanterie et à 18 mois pour les autres armes.

4° enfin, un amendement français avait pour but d'empêcher de grouper en unités constituées les effectifs dont la durée de service excédait les huit mois prévus car cela aboutirait à créer, à côté de l'armée à court terme, une armée de métier, ce qui est le système présentant de tous le plus de danger d'agression.

La Commission Générale approuva l'adjonction pour la deuxième lecture d'un article constitué par le texte même du délégué français et chargea le vice-président de chiffrer, d'accord avec les délégations intéressées, les proportions d'effectifs à durée de service plus longue.

Le chapitre 3, prévoyant les méthodes suivant lesquelles seraient effectuées les réductions et réorganisations envisagées, ne comportait pas d'article dans le texte du projet tel qu'il avait été déposé le 16 mars. La délégation britannique soumit, au moment de la discussion de ce chapitre, le texte de trois articles qui organisaient un rythme pour ces diminutions d'effectifs et de durée de service. Celles-ci devaient être complètement réalisées à la fin de la cinquième année à partir de l'entrée en vigueur de la Convention.

Comme cette question était beaucoup trop technique et qu'elle avait fait l'objet d'un amendement hongrois tendant principalement à réduire la période de transition, il fut décidé, pour ne pas encore surcharger le Comité des Effectifs, que les délégués anglais et hongrois essaieraient d'aboutir à un accord satisfaisant, au besoin avec l'aide de deux ou trois experts.

Avant d'aborder la deuxième section du projet —

relative au matériel — la Commission Générale fut appelée à entendre une communication de M. Henderson sur le message que le Président Roosevelt avait adressé le 16 mai à tous les chefs d'Etats participant à la Conférence du Désarmement et à la Conférence Monétaire et Economique. Ce message, contrairement à celui adressé par le Président Hoover en juin 1932, ne consistait pas en un plan de réduction concret et chiffré. Revenant sur l'idée américaine d'élimination des armes offensives, idée plusieurs fois déjà exprimée par la délégation des Etats-Unis, le message invitait la Conférence à prendre immédiatement une première mesure précise en vue de cet objectif et à s'accorder sur le temps nécessaire et la procédure à suivre pour prendre les mesures ultérieures. En outre, les différents Etats devraient convenir que, pendant toute cette durée, aucun d'eux ne pourrait augmenter au delà des limites imposées ses armements existant. Enfin, toutes les nations du monde devraient signer un pacte solennel de non-agression et s'engager individuellement à n'envoyer aucune force armée au delà de leurs frontières.

La partie finale du message attirait l'attention des destinataires sur la responsabilité endossée par le pays qui, par son refus de se joindre en toute sincérité à cet effort en vue de la paix, contribuerait à l'échec de cette tentative.

A vrai dire, cette communication du Président Roosevelt restait encore dans l'abstrait; elle n'apportait pas, comme celle du Président Hoover, une mesure précise de désarmement. La signature du pacte de non-agression n'apporterait pas une garantie supplémentaire appréciable aux signataires du Pacte de Paris, moins encore aux signataires des Accords de Locarno. La seule chose pratique qu'on pouvait dégager, c'était que le Président des Etats-Unis paraissait proposer comme première étape du désarmement l'acceptation du projet britannique.

Ce message ne méritait pas pourtant qu'on appelle cette journée du 16 mai, comme l'a fait M. Macdonald, « une journée presque historique ».

Le lendemain 17 mai, le chancelier allemand, M. Hitler, avait prononcé un grand discours au cours duquel il avait répété que son gouvernement recherchait l'égalité des droits promise en décembre, non par un réarmement de l'Allemagne, mais par un désarmement progressif des autres pays. « Aucun désarmement, avait-il déclaré, ne saurait être excessif pour l'Allemagne, si les autres Etats l'acceptent également ».

Deux jours après cette allocution d'un ton volontairement modéré, le chef de la délégation allemande à Genève déclara que son gouvernement acceptait désormais le projet britannique non seulement, comme il l'avait fait jusque là, comme base de discussion, mais comme base de la future Convention elle-même. Pour autant qu'il aurait des modifications à y apporter, celles-ci seraient conformes à cette nouvelle attitude.

Les plus grands espoirs étaient permis, d'autant que, mettant ses paroles en pratique, M. Nadolny faisait savoir, le 22 mai, au Président de la Conférence que sa délégation retirait son amendement relatif à la suppression du chapitre 2 (Organisation des forces armées de terre stationnées dans l'Europe continentale) et était prête à étudier les modalités de la réorganisation projetée ainsi que son exécution.

C'est cette journée du 22 mai qu'on peut plutôt considérer comme une journée historique de la Conférence.

En effet, outre cette preuve de l'orientation favorable de la politique allemande à Genève, le délégué des Etats-Unis vint définir la nouvelle attitude prise par son gouvernement.

M. Norman Davis déclara que son pays était disposé non seulement à donner tout son appui au plan

britannique, mais encore à contribuer effectivement à l'organisation de la paix. A cette fin, il était ainsi tout prêt, dans le cas où surgirait une menace de conflit, à délibérer avec d'autres nations. De plus, au cas où les nations, après s'être consultées, décideraient qu'un Etat s'est rendu coupable d'une atteinte à la paix en violant ses obligations internationales, et au cas où elles prendraient des mesures contre lui, si les Etats-Unis acceptaient le jugement rendu sur le responsable, ils s'abstiendraient de toute action tendant à faire échouer l'effort collectif que les pays pourraient entreprendre pour ramener la paix.

Cette déclaration produisit le meilleur effet sur les délégués; les Etats-Unis paraissaient sortir de leur politique d'isolement.

Le plus gros obstacle à la paix, depuis la signature des traités de 1919, résidait dans le fait que les Etats signataires du Pacte éprouvaient une certaine crainte à accepter la mission de sécurité prescrite par l'article 10, car ils se rendaient compte qu'ils pourraient difficilement engager une action commune contre celui qui se rendrait coupable d'une atteinte à la Paix, sans se heurter, surtout sur mer, à la neutralité des Etats-Unis; ceux-ci, n'étant pas signataires du Pacte, protégeraient leurs nationaux qui, en ravitaillant l'Etat coupable d'agression, contrecarreraient l'action entreprise contre lui.

Par cette déclaration, le Gouvernement des Etats-Unis s'engageait, au contraire, à ne rien accomplir qui puisse nuire à l'action commune des Etats, en particulier à ne donner aucune protection à ses ressortissants engagés dans des activités tendant à faire échec à l'effort collectif des Etats entrepris pour rétablir la paix.

L'atmosphère de la Conférence paraissait s'éclaircir.

Mais l'examen de la première section de la seconde

partie du projet étant terminé, les deux conceptions opposées se retrouvèrent face à face.

La délégation française, voulant des garanties certaines de sécurité avant de s'engager plus avant dans la voie du désarmement, désirait, en conséquence, que la Commission Générale revînt en arrière et discutât dorénavant la première partie du projet relative à la sécurité.

La délégation américaine, dont l'attitude en matière de sécurité dépendait des résultats acquis en matière de désarmement, voulait aborder de suite la deuxième section de la seconde partie, section relative au matériel.

Pour les départager, le Président suggéra une solution transactionnelle : les deux questions seraient discutées au cours de séances alternatives, à moins que le bon sens n'indique que deux réunions successives sur le même problème soient nécessaires. Cette procédure fut adoptée et la Commission Générale examina ainsi, tour à tour, les articles relatifs à la sécurité et ceux concernant la limitation et la réduction des matériels de guerre.

La deuxième section était divisée d'une façon logique en trois chapitres envisageant successivement les armements terrestres, navals et aériens.

En ce qui concerne les matériels terrestres, la discussion en première lecture fut très brève.

Le projet primitif fixait pour l'avenir à 105 mm. la limite maximum de l'artillerie mobile terrestre avec la tolérance, pour les pays dont le canon-type est du calibre de 4 pouces 1/2 (115 mm.), de considérer ce calibre comme équivalent au calibre maximum sus-indiqué. Par mesure de transition, les pièces terrestres mobiles dont le calibre n'est pas supérieur à 155 mm. pourraient être conservées jusqu'à leur remplacement par des pièces de 105 mm. Enfin, les pièces de défense des côtes ne devraient pas dépasser le

calibre de 406 mm., les chars de combat, le poids de 16 tonnes.

L'article final du chapitre prévoyait le rythme de destruction des matériels dépassant les limites ci-dessus : le premier tiers de ce matériel devait être supprimé dans les douze mois de l'entrée en vigueur de la Convention, les deux autres tiers dans les trois ans.

Dès l'ouverture de la discussion, la délégation britannique, à qui on avait reproché de vouloir conserver pour la Grande-Bretagne, en mesurant le calibre de ses canons en pouces, un calibre supérieur à celui qu'elle autorisait aux autres pays, déposa, en toute équité, un amendement élevant le calibre maximum de 105 à 115 mm., équivalent exact de 4 pouces $1\frac{1}{2}$.

L'Allemagne qui avait proposé d'une part la limitation en calibre de l'artillerie fixe terrestre, d'autre part la limitation en nombre de toute l'artillerie des Parties contractantes, retira d'elle-même son amendement dans un esprit de conciliation, conséquence de sa nouvelle attitude à l'égard du projet britannique. Il est vrai que la délégation allemande savait que la Chine avait déposé elle-même un amendement de réduction quantitative nécessitant l'insertion dans la Convention d'un tableau analogue au tableau de la première section sur les effectifs.

Il faut bien avouer que, dans la forme où il était présenté, l'article 19 du projet était critiquable car il n'était pas difficile à un pays ayant une ligne de côtes étendues à défendre de conserver pour leur protection toute l'artillerie dont il ne voudrait pas se défaire; en outre, les Etats gardaient la liberté entière d'augmenter à l'infini le nombre des pièces d'un calibre inférieur ou égal à 405 mm., à condition que ces nouvelles pièces soient affectées à la défense du littoral, ce qui ne voulait pas dire nécessairement que, le cas échéant, elles ne pourraient servir à d'autres fins.

La délégation turque exposa sa situation spéciale en ce qui concerne la défense des Détroits, surtout du fait de l'existence des zones démilitarisées indiquées dans le traité de Lausanne. Elle demanda la création d'un comité spécial qui serait chargé d'examiner ce cas particulier; la discussion de ce projet fut ajournée jusqu'à la deuxième lecture.

Notons enfin pour terminer cette question de l'artillerie, que les délégations allemande et hongroise désiraient aussi inclure dans le projet un délai déterminé, cinq ans par exemple, pour le remplacement des pièces existantes de 155 mm. par de nouvelles de 115 mm.

En ce qui concernait les chars d'assaut, dont la définition posée par l'article 20 fut unanimement adoptée, un grand nombre d'amendements furent soumis en vue de l'abolition totale de ces matériels. La délégation britannique déposa une contre-proposition de limitation numérique des chars de moins de 16 tonnes.

Avant la clôture de la discussion de ce chapitre relatifs aux matériels terrestres, M. Paul-Boncour prit soin de répéter les grandes lignes de la position française à cet égard : le Gouvernement de la République n'acceptera les réductions proposées que lorsque des solutions satisfaisantes auront été données aux problèmes de la sécurité internationale, de l'uniformisation des types d'armée, de la fabrication privée des armes et du contrôle, ce dernier devant être plus strict et plus précis que jamais; une dernière condition de son acceptation sera la mise à la disposition de la force internationale des matériels interdits aux armées nationales.

Ainsi prit fin l'examen en première lecture de ce chapitre si important des armements terrestres.

La discussion fut alors portée sur le chapitre des matériels navals.

La séance du 25 mai 1933 était la première depuis

l'ouverture de la Conférence, où un débat naval s'instituait devant la Commission Générale.

Dans ce domaine, le projet britannique se signalait par sa très grande timidité; il s'éloignait nettement des résultats adoptés par la Commission Préparatoire et ne pouvait se présenter comme une synthèse des desiderata de la plupart des délégations.

La Conférence de Londres avait prévu la réunion d'une autre conférence en 1935; celle-ci devait prendre de nouvelles mesures de limitation pour les années 1937 et suivantes, car les limitations imposées par traités prenaient fin le 31 décembre 1936. Se basant sur cette décision approuvée par les gouvernements de Grande-Bretagne, des Etats-Unis et du Japon, le projet obligeait la France et l'Italie à ratifier le traité de Londres et envisageait pendant la même année 1935 la réunion d'une Conférence de toutes les Puissances possédant des armements navals. Par suite, le projet se bornait, jusqu'à cette date, à une simple limitation, nous ne pouvons même pas dire une trêve des armements navals. En effet, l'Italie était autorisée, par exception il est vrai, à mettre sur cale un cuirassé d'un déplacement-type de 26.500 tonnes, armé de canon de 330 mm.; la France et l'Italie pourraient mettre en chantier des croiseurs légers et des destroyers, conformément aux programmes navals votés par ces deux Etats en 1931 et 1932; l'Angleterre, les Etats-Unis et le Japon n'étaient limités, pour la construction des croiseurs, destroyers et sous-marins que par le Traité de Londres, alors qu'on imposait le statu quo aux Puissances non signataires de ces traités.

Bref, alors que le Projet de Convention élaboré par la Commission Préparatoire établissait une limitation quantitative applicable à tous les Etats participant à la Conférence, le projet britannique substituait à ce système unique des règles différentes pour les grandes Puissances maritimes et les Puissances de second rang

Le délégué français reprocha au projet l'absence totale de limitation qualitative, en faveur de laquelle pourtant une grande majorité s'était dégagée au sein de la Commission Navale. Cette limitation qualitative aurait été pourtant dans la ligne tracée dans le message du Président Roosevelt qui tendait à l'élimination totale des armes offensives, car il est impossible de nier le caractère offensif des bâtiments de ligne; pour condamner les chars d'assaut comme matériel offensif, rappela M. Massigli, on les a appelés « les cuirassés de terre ».

En ce qui concernait les réductions quantitatives, le régime naval, auquel on demandait à la France et à l'Italie d'adhérer, présentait une différence profonde avec le traité de Londres : les droits précis reconnus par ce traité à la France et à l'Italie, en matière de bâtiments de ligne étaient supprimés¹.

Le délégué japonais critiqua surtout le maintien, pour les Puissances signataires des traités de Washington et de Londres, du régime spécial établi par ces accords; M. Sato constatait, d'une part, le but général de la Conférence qui était d'établir une convention sur les armements presque universelle, d'autre part, le caractère mondial des armements navals. En outre les Puissances de second rang ne devaient pas, selon lui, avoir à reconnaître les anciens traités par la voie de la nouvelle Convention. Il demanda en conséquence, l'inclusion d'un nouvel accord naval

(1) Par le traité naval de Londres, les États-Unis d'Amérique, la Communauté des nations britanniques, le Japon, la France et l'Italie avaient convenu de ne pas construire, de 1930 à 1936, le tonnage de remplacement des bâtiments de ligne que le Traité de Washington leur avait expressément permis de mettre sur cale pendant cette période. Toutefois, la France et l'Italie avaient été autorisées à construire le tonnage de remplacement que le Traité de Washington leur avait permis de mettre en chantier en 1927 et 1929 car ces deux pays n'avaient pas, jusque-là, profité de cette liberté.

dans ladite convention. Cet accord se justifierait, au surplus, pour les raisons suivantes :

1° il ne pourrait produire que des effets favorables sur l'œuvre du désarmement toute entière.

2° l'accord de Washington, en particulier, n'avait rien d'un accord de réduction car, si ses clauses s'étaient trouvées réalisées dans leur intégrité, il aurait amené l'élévation du niveau actuel du tonnage des Puissances signataires, tant au point de vue qualitatif que quantitatif. Il n'était donc pas dans l'intérêt de l'œuvre du désarmement de prendre, comme base de la future Convention, les tonnages alloués dans les Traités.

Les articles relatifs aux armements de la France et de l'Italie devaient enfin, selon M. Sato, faire l'objet d'un accord séparé.

Le délégué soviétique constata que l'inégalité flagrante qui existe déjà entre les cinq grandes Puissances et les autres pays ne saurait être qu'aggravée par le projet britannique; il s'opposa « à ce que la faculté soit reconnue aux principales Puissances navales d'inclure dans leurs tonnages existant, outre les bâtiments achevés, les tonnages des bâtiments en cours de construction ou projetés ou même dont la construction n'est qu'envisagée ».

A des reproches analogues, M. de Madariaga ajouta que, pour les grandes Puissances, les propositions présentées avaient été le résultat de très longues et très minutieuses négociations qui, naturellement, avaient été faites en considération des nécessités nationales et de l'équilibre des intérêts, alors que, pour les petites marines, on proposait la « table rase du statu quo » sans envisager les petits détails d'intérêts.

Le délégué suédois, reprenant une critique du délégué soviétique, reprocha au projet de ne pas permettre les transferts aux petites Puissances maritimes : pourquoi ne maintenait-il pas les règles qui

avaient été si laborieusement élaborées par la Commission Préparatoire ? D'après celle-ci, nous nous en souvenons, les flottes de 100.000 tonnes et au-dessus auraient pleine liberté de transfert pour les navires de surface; d'autre part, l'importance des transferts pour les flottes de plus de 100.000 tonnes devrait varier en raison inverse de l'importance du tonnage global de chacune d'elles; enfin, on devrait tenir compte des conditions spéciales de chaque Etat et des classes de navires impliquées dans le transfert.

Ces différentes objections furent exposées par un grand nombre d'orateurs et les délégations espagnole, finlandaise, polonaise, roumaine, suédoise et yougoslave déposèrent un premier amendement permettant à certains pays de mettre sur cale des bâtiments de 8.000 tonnes armés de pièces de 8 à 16 pouces et un deuxième leur accordant la liberté de construire, d'une part des croiseurs armés de canons de 8 pouces, d'autre part des navires d'une classe pour le remplacement de bâtiments d'une autre classe.

L'Allemagne, elle aussi, déposa plusieurs amendements dont un lui accordant le droit de remplacer un de ses bateaux de ligne déjà vieux de près de trente ans.

Finalement, il fut décidé que le délégué britannique, M. Eden, aurait des conversations particulières avec les différentes délégations; si ces conversations n'aboutissaient pas, les amendements pourraient être repris à la deuxième lecture.

La partie du projet relative aux armements aériens furent alors examinée au cours des deux séances du 27 Mai. Elle était assez timide, elle aussi : si elle prohibait le bombardement aérien (et encore pas complètement puisqu'elle l'autorisait pour les besoins de police dans certaines régions éloignées), elle n'abolissait pas les aviations militaire et navale; elle laissait ce soin à la Commission Permanente du Désarmement, qui devait en même temps élaborer des pro-

jets en vue d'un contrôle efficace de l'aéronautique civile, destiné à empêcher que celle-ci puisse être utilisée pour des fins militaires.

Le projet se complétait par une limitation quantitative des avions militaires des différents Etats et par la suppression qualitative de tous les avions dont le poids à vide est supérieur à trois tonnes, à l'exception de ceux servant au transport des troupes.

Les amendements présentés au cours de la discussion peuvent se ranger en trois catégories.

1° un amendement du Siam autorisant le bombardement aérien pour les besoins de la défense du territoire, mais interdisant le bombardement des agglomérations elles-mêmes.

2° un amendement hongrois appuyé par les discours de plusieurs délégués tendant, au contraire, à supprimer la réserve inscrite dans le projet à propos du bombardement aérien. M. Eden répondit que le gouvernement britannique, si désireux qu'il soit de supprimer cette exception, l'avait insérée car elle constituait la mesure de police indispensable pour les régions montagneuses des pays sous mandat : le fait d'exclure cette méthode nécessiterait l'envoi d'effectifs beaucoup plus considérables et aboutirait, étant donné le climat et la facilité d'embuscade dans ces régions, à de nombreuses pertes pour les troupes d'occupation.

3° des amendements hongrois, allemand et espagnol tendant à l'abolition complète de l'armée aérienne, mais, tandis que les deux premiers se contentaient de réclamer simplement cette abolition, l'amendement présenté par M. de Madariaga établissait un régime d'internationalisation de l'aviation civile. Les délégués ont été ainsi mis en présence d'un projet très complet. Il comportait la création d'une direction internationale de l'aéronautique (D. I. A.); cet organisme définirait les appareils qui devraient être considérés comme appareils de guerre, les rece-

vrait des Etats et déciderait de leur destination. Serait également créé un réseau de grandes lignes internationales (R. I. A.) qui aurait le monopole des services du réseau et disposerait des infrastructures et de tous les matériels de l'aéronautique civile dont le poids à vide dépasse un certain nombre de tonnes. Le projet prévoyait enfin l'organisation d'une police aérienne internationale au service du Conseil de la Société des Nations.

Comme de nombreuses délégations vinrent appuyer ce projet de suppression totale de l'aviation militaire, M. de Madariaga affirma qu'il serait sage que la délégation britannique négocie avec elles avant la deuxième lecture.

Ainsi, l'examen en première lecture de la section relative au matériel de guerre n'avait fait que révéler l'antagonisme encore profond qui subsistait entre les mesures incluses dans le projet et celles que la plupart des délégations auraient voulu y trouver.

C'était à la méthode des conversations particulières qu'on avait recours une fois de plus.

C'était elle qui devrait rapprocher les points de vue opposés en réalisant le maximum d'accord avant la seconde lecture.

Conformément à la décision prise par la Commission Générale, la question de la sécurité faisant l'objet de la première partie du projet britannique fut remise en discussion à partir du 24 mai.

La délégation du Royaume-Uni proposa une nouvelle rédaction des articles 2 à 5 de l'ancien texte; l'ancien article 1^{er} avait été supprimé au premier examen et l'article 6, pour l'instant, restait sans changement.

Cette nouvelle rédaction présentait un progrès certain sur l'ancienne car Sir John Simon avait mis à profit les importantes déclarations faites l'avant-veille par M. Norman Davis, ainsi que les amendements

présentés sur la question le mois précédent. Aussi, ce ne fut pas une simple modification du texte mais une refonte totale de celui-ci.

Alors que l'ancien projet obligeait les Hautes Parties Contractantes à accepter à l'avance de se réunir à la demande de cinq quelconques d'entre elles, le nouveau tenait compte de la situation dans laquelle se trouvait désormais la Conférence.

L'article 1^{er} remplaçait l'engagement de se réunir par une sorte d'invitation, par une simple proposition de réunion.

« En cas de rupture ou de menace de rupture du Pacte de Paris, le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations, ou l'une des Parties à la présente Convention qui ne sont pas membres de la Société des Nations pourront proposer une consultation immédiate entre le Conseil ou l'Assemblée et l'une quelconque desdites Parties à la présente Convention. »

L'article 2 du nouveau texte indiquait l'objet de cette consultation dans les trois cas qui peuvent se présenter.

« L'objet de cette consultation sera : a) en cas de menace de rupture du Pacte, d'échanger des vues en vue de maintenir la paix et d'écarter un conflit; b) en cas de rupture du Pacte, d'exercer de bons offices pour le rétablissement de la paix et c) au cas où il s'avérerait impossible de rétablir ainsi la paix, de déterminer quelle est la partie ou quelles sont les parties au différend qui doivent être tenues pour responsables. »

En élaborant cette disposition, la délégation britannique avait présente à l'esprit la déclaration du représentant du gouvernement des Etats-Unis d'après laquelle, si celui-ci était d'accord sur le jugement intervenu, il s'abstiendrait de toute action qui pourrait s'opposer à l'effort collectif que les Etats tenteraient en vue de rétablir la paix.

Après avoir ainsi organisé ce qui, dans le plan fran-

çais, représentait le cercle extérieur de sécurité à étendue universelle, le projet dans son article 3 précisait qu'aucune des dispositions précédentes n'affectait les droits et les obligations incombant aux membres de la Société des Nations en vertu du Pacte; il ajoutait que les pouvoirs et les devoirs de l'Assemblée et du Conseil n'étaient, en aucune matière, contredits ni même limités. Les engagements en matière de sécurité constituant le cercle médian restaient ainsi inchangés.

Ainsi le nouveau projet, tout en maintenant la coopération des Etats membres et non membres de la Société des Nations, avait l'avantage de ne pas créer un nouvel appareil fonctionnant à côté de l'ancien.

Après que M. Norman Davis eut, de nouveau, précisé la nouvelle attitude des Etats-Unis par un projet de déclaration unilatérale à souscrire par son gouvernement, les Etats de la Petite Entente, par l'organe de M. Titulesco, formulèrent quelques demandes d'explications :

D'abord, quand l'article 1^{er} dit « en cas de rupture ou de menace de rupture du Pacte de Paris » fallait-il entendre « recours à la guerre déclarée » ou simplement « recours à la force » ? Il semblait à l'orateur qu'en vertu de l'article 2 du Pacte Briand-Kellogg qui interdit la violence — puisqu'il demande aux Parties de ne recourir qu'aux moyens pacifiques pour régler tous les différends —, c'était plutôt dans le sens de recours à la force qu'il fallait entendre le début de l'article 1^{er} du projet. Le délégué britannique déclara que M. Titulesco avait lui-même répondu à sa propre question, mais qu'il lui paraissait plus sage de parler de rupture du Pacte de Paris que d'essayer de créer encore une définition.

La deuxième précision que demanda le délégué roumain fut la suivante : à considérer la lettre du texte de l'article 1^{er}, cette disposition paraîtrait signifier que, si l'on est membre de la Société des Na-

tions, on doit saisir le Conseil, obtenir une décision à l'unanimité pour que la consultation soit décidée, tandis que, si l'on n'en est pas membre, il suffit de demander la consultation pour l'obtenir automatiquement. M. Eden répondit qu'au contraire les Etats membres et non membres de la Société des Nations se trouvaient dans une situation identique car, si l'un de ces derniers proposait au Conseil une consultation, cela ne voulait pas dire qu'il l'obtiendrait, car il faudrait toujours que le Conseil décidât, à l'unanimité des voix, de l'opportunité de cette réunion.

Après ces quelques mises au point, la Commission Générale tomba d'accord pour renvoyer ce nouveau projet à la deuxième lecture; dans l'intervalle, les délégations auraient le temps d'examiner ces articles et celles qui voudraient présenter des amendements le feraient à ce moment-là.

La parole fut alors donnée à M. Politis, Président du Comité pour les questions de sécurité, qui fit un rapport sur les travaux du Comité. Sa tâche avait été triple : il avait dû étudier les propositions soviétiques concernant la définition de l'agression, les propositions belges relatives à la constatation de l'agression et les propositions françaises en matière de pacte européen d'assistance mutuelle.

En ce qui concerne notamment la définition de l'agresseur, la discussion avait été très ouverte, un grand nombre de membres du Comité estimant qu'il fallait choisir un système rigide déterminant d'une façon limitative tous les cas dans lesquels les Parties s'engageaient à voir un acte d'agression, d'autres, au contraire, préférant un système plus souple, parce que les cas concrets peuvent être très complexes et que la rigidité du système peut justement entraver l'action de l'organe chargé de déterminer l'agresseur. Finalement, les partisans du système rigide l'emportèrent car la majorité estima que les inconvénients — d'ailleurs indéniables — de ce système étaient large-

ment compensés par ses avantages qui étaient d'avertir les Etats de tous les actes qu'ils ne doivent pas commettre, s'ils ne veulent pas être reconnus comme agresseurs, et de permettre aux peuples et à l'organe international appelé à déterminer l'agresseur de se faire très facilement une opinion.

L'acte élaboré par le Comité énumérait cinq cas limitatifs d'agression :

1° la déclaration de guerre;

2° l'invasion du territoire d'un Etat, même sans déclaration de guerre, par les forces armées d'un autre Etat;

3° l'attaque par des forces terrestres, navales ou aériennes du territoire d'un Etat, de ses navires ou de ses aéronefs;

4° l'établissement d'un blocus naval des côtes ou des ports d'un Etat;

5° et enfin, l'appui donné par un Etat à des bandes armées qui, parties de son territoire, envahissent le territoire d'un autre pays.

Il était indiqué ensuite qu'aucune considération de quelque ordre qu'elle soit, politique, économique, financière ou sociale ne pourrait être invoquée comme excuse ou comme justification de l'acte illégitime qui serait commis ¹.

Le Comité avait rédigé, enfin, un troisième article où il exprimait que, dans sa pensée, l'acte relatif à la définition de l'agression devait être inséré dans la Convention elle-même, en prenant soin de réserver la question de durée car, si celle-ci était provisoire, cette définition devait constituer une loi permanente.

Il est difficile de sous-estimer le progrès considérable réalisé ainsi par le Comité pour les questions

(1) A ce propos, le projet soviétique allait plus loin car il énumérait tous ces cas où un Etat aurait vainement pu chercher une excuse, mais le Comité n'a pas voulu alourdir le texte par une si longue énumération. Il s'est contenté d'un protocole spécial, annexé à l'art. 2 de son projet et donnant un certain nombre d'exemples.

de sécurité sur l'initiative de la délégation de l'U. R. S. S. : depuis plus de dix ans, on avait cherché en vain des formules propres à fixer cette notion de l'agression, évidemment délicate à définir. Le fait de ne pas recourir à l'arbitrage, ou, après y avoir recouru, le fait de ne pas se soumettre aux décisions intervenues, présenté en 1924 par M. Herriot, reprenant en partie une idée de l'américain Shotwell, constituait, à notre avis, une définition de l'agression qui n'était pas pratique car elle manquait un peu de netteté — l'inclusion par M. Herriot dans cette notion d'arbitrage de tous les modes de règlement pacifique des conflits internationaux en est une preuve. Il faut ajouter en toute justice que la tâche du Comité avait été facilitée à ce point de vue par les travaux antérieurs de la Conférence. Ainsi que l'a fait remarquer M. Politis lui-même, l'une des principales raisons qui avaient rendu difficile une définition précise de l'agression avait disparu : en effet, lorsqu'on parlait d'agression jusqu'en 1932, on visait le cas précis de la guerre — or, le terme de « guerre » est lui-même d'une définition malaisée —; au contraire, la Conférence a assimilé à la guerre tout recours à la force, tout emploi de la violence.

Avant de terminer avec cette question essentielle de l'agression, notons que les règles rigides établies par le Comité étaient adoucies par le fait qu'elles réservaient les accords déjà en vigueur entre les Parties : les membres de la Société des Nations pourront ainsi prendre, dans certains cas prévus par le Pacte, des mesures qui, en elles-mêmes, d'après les définitions données par le Comité, devraient être considérées comme des actes d'agression mais qui n'auront cependant pas ce caractère parce qu'elles seront légitimées par l'accord qui lie les parties; il en est de même de la Convention de 1931 sur les moyens de prévenir la guerre, dont l'application peut donner

une certaine élasticité aux règles sévères dont nous avons parlé.

Une dernière observations, et qui est d'importance, est que, dans l'esprit du Comité, la notion d'ordre chronologique est primordiale; on déclarera agresseur celui qui le premier aura accompli un des actes indiqués, l'attitude de riposte de l'autre partie prendra l'allure d'une légitime défense et devra être exclue de la notion d'agression même si elle s'est traduite par des actions identiques.

Comme il fallait bien s'y attendre, les partisans des deux méthodes qui s'étaient faites jour au sein du Comité s'affrontèrent à la Commission Générale. L'opposition des deux systèmes tenait à la divergence des mentalités; on retrouvait ici, une fois de plus, face à face, les deux tendances contraires rencontrées déjà à l'hôtel Crillon, à l'époque de l'élaboration du Pacte : d'un côté, la tendance empirique anglo-saxonne ne voulait qu'un droit aux contours imprécis pouvant facilement se modeler d'après les circonstances, de l'autre l'esprit rationaliste de certaines Puissances continentales désirait un droit certain, permettant de savoir à l'avance à quoi l'on s'engageait et quelles garanties offraient les règles établies. La conception anglo-saxonne fut d'ailleurs partagée par le représentant de l'Italie qui compléta par ses critiques le réquisitoire dressé contre le projet par le délégué britannique. Finalement, voyant que la discussion s'éternisait, le Président proposa que MM. Eden, Dovgalewsky et Madariaga entrent en pourparlers avec M. Politis. M. Eden avait adopté une attitude nettement hostile au projet, M. Dovgalewsky, comme auteur de la première motion tendant à une définition de l'agresseur, l'avait, au contraire, soutenu avec force, M. de Madariaga, avec l'esprit de conciliation qui l'anime toujours, avait pris une position intermédiaire. On pouvait espérer ainsi arriver à une solution qui, inspirée du projet, ne garderait pas la ri-

gidité du texte actuel. Cette proposition fut adoptée et la Commission Générale passa à l'examen de la partie du rapport du Comité relative à la constatation de l'agression.

Le système proposé se signalait par son caractère essentiellement facultatif : les Etats pouvaient, selon leur désir, constituer chez eux une commission chargée de constater sans retard et d'une façon impartiale les faits dont il serait intéressant pour eux de prouver la présence. Cette Commission, après avoir, sur la demande du gouvernement intéressé, procédé à cette vérification, devrait, d'après le projet, dresser un rapport et l'envoyer aux Secrétariats généraux de la Commission Permanente du Désarmement et de Société des Nations; ce rapport constituerait un précieux élément d'appréciation pour l'organe chargé de déterminer l'agresseur.

La Commission, sans aucune discussion, approuva cette méthode en première lecture et passa à la dernière partie du projet proposé par le Comité pour les questions de sécurité; cette partie concernait le pacte de sécurité européen

Ce pacte se présentait avec une extrême souplesse destinée, dans la pensée des auteurs, à lui amener le plus de suffrages possible. Tout d'abord, sa première partie, à laquelle on pouvait seule adhérer, ne contenait que deux dispositions : la première n'était que la répétition de l'engagement du non-recours à la force dont le principe avait été adopté par la Commission Politique; la seconde consacrait l'engagement d'adhérer à la Convention en vue de développer les moyens de prévenir la guerre.

Ensuite, le Pacte n'établissait, à vrai dire, aucune obligation nouvelle d'assistance : il renforçait celles assumées déjà en vertu des accords régionaux ou du Pacte de la Société des Nations, en donnant une définition précise de l'agresseur et en rendant obligatoire

les recommandations prises à l'unanimité par le Conseil ¹.

En dernier lieu, les Etats pouvaient restreindre leur engagement d'assistance à telle ou telle région et, en même temps, à telle ou telle contribution : une nation pourrait ainsi déterminer avec quels effectifs et quel matériels elle remplirait son devoir d'assistance dans une région donnée ².

Pour prévenir des hésitations possibles, M. Politis, Président du Comité, insista sur la distinction établie par le projet entre la notion d'assistance et la notion de belligérance : un Etat, qui fournirait à un voisin victime d'agression la contribution promise, ne devrait pas être considéré comme se trouvant en état de guerre avec l'agresseur.

Le pacte d'assistance mutuelle produirait, d'ailleurs, certaines conséquences, même vis-à-vis des Etats non signataires qui, dans un conflit intervenu entre deux Etats signataires, devraient, bien entendu, appliquer les règles déterminées ci-dessus : il en serait ainsi pour les décisions à prendre, en vertu du nouvel article 2 du projet britannique, par l'organe international prévu par cet article.

La Commission Générale ne s'attarda pas longtemps sur cet intéressant projet, en première lecture. La Petite Entente déclara vouloir s'y rallier; la Turquie, la Perse et l'Afghanistan se réunirent pour demander l'extension du principe de non-recours à la force à toutes les Puissances. Cette idée fut reprise par M. Norman Davis qui la déclara conforme aux vues du Président Roosevelt qui, dans son message, avait réclamé un pacte universel de non-agression.

Les plus importantes réserves émanèrent de la

(1) Dans le droit de la Société des Nations, ces recommandations n'étaient que facultatives, les Etats restant libres de prendre telle décision qu'ils voudraient.

(2) Cette idée d'une possibilité d'une double limitation d'assistance n'était pas neuve : on la trouve déjà exprimée dans une résolution prise par la VIII^e Assemblée de la Société des Nations, le 26 septembre 1927.

délégation des Pays-Bas qui lui reprocha de donner de l'agresseur une définition qui n'était pas identique à celle présentée précédemment par le Comité et de compromettre l'application de l'article 16 du Pacte¹; cet article se trouverait, au surplus, être l'objet d'un véritable amendement qu'on admettrait ainsi sans observer les règles prescrites pour les amendements; enfin, le système proposé n'assurerait pas l'assistance, en cas d'agression des territoires d'outre-mer appartenant aux nations européennes.

En définitive, M. Politis fut chargé avant la deuxième lecture, de modifier le projet, en tenant compte des réserves dont il a été fait mention ci-dessus. Ainsi donc, en matière de sécurité, la Commission Générale n'était pas plus avancée, à la fin de la première lecture, qu'elle ne l'était en ce qui concernait le désarmement proprement dit.

La troisième partie du projet britannique, relative aux échanges de renseignements, ne comportait pas de dispositions puisqu'il fallait attendre le bilan de la Conférence pour pouvoir élaborer des articles sur ce sujet; aussi, la Commission Générale aborda immédiatement la quatrième partie intitulée « Guerre chimique ». Ses dispositions étaient basées sur le texte qu'un comité de rédaction, désigné par le Bureau, avait élaboré après la clôture de la discussion du rapport Pilotti; sur un point, il est vrai, le projet s'écartait du texte du comité de rédaction en ce qu'il autorisait la victime de l'emploi illégal d'armes chimiques ou incendiaires d'user des mêmes armes, à titre de représailles : le Bureau, on s'en souvient,

(1) « S'il se produisait un recours aux armes entre deux Etats dont un seul serait signataire du Pacte de sécurité européen, dit M. Rutgers, délégué des Pays-Bas, le Conseil serait obligé de suivre deux conceptions différentes de l'article 16 : la conception du droit commun et la conception du pacte européen, qui ne sont pas identiques. Il pourra en résulter que le pays signataire du Pacte européen sera considéré comme ayant eu recours aux armes contrairement à ses obligations en vertu du pacte européen, tandis que l'autre Etat pourra être considéré comme ayant eu recours aux armes d'une façon illégitime, en vertu de la conception de l'article 16. »

n'ayant pu se mettre d'accord, avait renvoyé la discussion à l'époque où il serait question des sanctions en général et, en conséquence, le Comité de rédaction ne s'était pas occupé du problème des représailles.

Le projet britannique envisageait successivement, dans des sections distinctes, l'interdiction de la guerre chimique, incendiaire et bactériologique, l'interdiction de sa préparation, le contrôle de cette interdiction et la constatation de l'emploi des armes chimiques, incendiaires et bactériennes. A part la question précitée des représailles sur laquelle un certain nombre de délégués demandèrent la parole, le chapitre tout entier parut assez généralement approuvé, encore que le délégué des Etats-Unis ne voyait pas une nécessité réelle au maintien de la disposition qui interdisait aux Etats de fabriquer, d'importer, d'exporter ou de détenir des engins et substances susceptibles à la fois d'une utilisation pacifique et d'une utilisation militaire *dans le dessein* de s'en servir comme arme chimique en vue de nuire à un adversaire. M. Wilson ne voyait pas les moyens d'adopter dans les divers pays des lois fondées sur des intentions.

La Conférence était ainsi arrivée au 1^{er} juin et elle n'avait pas encore abordé en première lecture la 5^e partie du projet sur laquelle de très nombreux amendements avaient été déposés, principalement par la délégation française; dans quelques jours, allait s'ouvrir la Conférence Economique Internationale et le Secrétaire voulait connaître le programme des travaux pendant la Conférence de Londres.

Dans ces conditions, le Bureau formula les recommandations suivantes à l'adresse de la Commission Générale :

1^o Après la fin de l'examen en première lecture du projet de Convention, la Commission Générale

devrait s'ajourner avant de procéder à une deuxième lecture.

Cette recommandation parut sage aux délégués qui l'acceptèrent.

2° Cet ajournement se prolongerait jusqu'au 27 juin, le Président étant autorisé à avancer ou à retarder la réunion de la Commission.

Le délégué hollandais éprouva la crainte que le Président ne se trouvât obligé de retarder considérablement cette réunion; pour donner satisfaction à M. Rutgers, le Président proposa la date ultime du 3 juillet; elle fut acceptée.

3° Durant l'ajournement de la Commission Générale, le Bureau préparerait, en séances privées, un texte pour la deuxième lecture du projet et entreprendrait, au moyen de sous-comités ou autrement, toutes les négociations qui seraient jugées nécessaires.

Cette recommandation rencontra une opposition générale de toutes les Puissances qui n'étaient pas représentées au Bureau et qui trouvaient, peut-être à juste titre, qu'on donnait au Bureau des attributions qui dépassaient celles qui avaient été prévues lors de sa constitution.

A vrai dire, cette méthode de travail ne faisait pas encourir de grands risques à ces Etats, car ils conserveraient intégralement le droit de déposer des amendements en deuxième lecture, si le Bureau ne tenait pas compte des réserves qu'ils avaient formulées lors de la première discussion.

Après que le Président eut offert de se charger lui-même de cette délicate mission, la Commission Générale adopta une mesure transactionnelle proposée par M. Norman Davis : le Bureau préparerait le texte en séances privées, mais c'est le Président qui entreprendrait toutes les négociations nécessaires pour faire avancer sa préparation.

4° Le quatrième point recommandé par le Bureau

était que les comités techniques actuellement en session devraient poursuivre leurs discussions : il fut adopté sans difficulté.

5° Il n'en fut pas de même de la dernière recommandation; le Bureau proposait que le projet de Convention britannique, déjà accepté depuis longtemps comme base de discussion, soit accepté également comme base de la future Convention, sans préjudice des amendements ou propositions même additionnelles que pourraient soumettre ultérieurement les délégations.

A la vérité, nous ne voyons pas très bien la différence qui existe entre les deux expressions car, si les délégations avaient le droit de proposer non seulement des modifications mais même des additions, c'est que le projet constituait plus une base de discussion qu'une base de convention. En tout état de cause, comme le fit remarquer le délégué de la Norvège, il était impossible de voter sur ce point avant la fin de la première lecture, avant que les délégations aient pu se faire une idée de l'économie générale du projet. Il en fut ainsi décidé et le vote n'eut lieu, en conséquence, que le 8 juin : il fut, d'ailleurs, acquis à l'unanimité.

Lorsque la Commission Générale aborda la 5^e partie du projet britannique, elle était en possession d'un assez grand nombre d'amendements provenant pour la plupart de la délégation française. Ces modifications visaient surtout les attributions et le fonctionnement de la Commission Permanente du Désarmement et tendaient toutes à améliorer le système du contrôle tel qu'il était prévu dans le projet. Dans ce but, les amendements français demandaient l'adoption de plusieurs moyens : la publicité intégrale des rapports et documents de la Commission Permanente, l'immunité garantie à ceux qui feraient constater la violation par un Etat d'un engagement pris, le contrôle automatique permanent et régulier

permettant d'éviter la susception qui s'attacherait à une investigation effectuée seulement sur la demande d'un Etat donné et qui serait de nature, en outre, à créer certaines difficultés entre Etats. Les amendements français reçurent en général bon accueil à cette première lecture, ce qui prouve tout le progrès qu'avait accompli cette question du contrôle qui rencontrait quelques années auparavant l'opposition des souverainetés nationales.

En dehors de la question du contrôle, la délégation française proposa aussi un amendement tendant à ajouter au projet une disposition concernant la violation des engagements de la Convention. D'après les termes de cet article, dans un délai qu'elles fixeraient les Hautes Parties contractantes mettraient en œuvre les moyens de pression nécessaires pour assurer l'exécution de la Convention; si la guerre éclatait à la suite de cette violation, les Puissances signataires, membres de la Société des Nations, devraient considérer ladite violation comme fournissant la présomption que la Partie qui s'en est rendue coupable a recouru à la guerre au sens de l'article 16 du Pacte. Aucun orateur ne souleva d'objection quant à cet amendement, le délégué des Etats-Unis, seul, posa la réserve que voici : son gouvernement ayant défini nettement l'attitude qu'il serait amené à prendre en vue du maintien de la paix, il faudrait s'arranger pour trouver une méthode qui l'exonère de toute obligation allant au delà de ce qu'il était disposé à accepter.

La Commission avait ainsi examiné en première lecture l'ensemble du projet britannique : il ne lui restait plus qu'à discuter les amendements additionnels français qui ajoutaient au texte anglais des articles relatifs à la question de la réglementation du commerce et de la fabrication privée et d'Etat des armes et matériels de guerre et des articles concernant le problème de la limitation budgétaire. Il est à remar-

quer, à ce propos que ces propositions françaises n'étaient pas en dehors de la discussion du projet du Royaume-Uni : lors du dépôt de ce projet, en réponse à quelques observations qui lui avaient été faites, Sir John Simon avait déclaré que, si la question de la fabrication privée et si celle des réglementations budgétaires n'étaient pas dans le projet, ce n'était pas parce que sa délégation les rejetait, bien au contraire, mais simplement parce que les Comités qui avaient été chargés d'examiner ces questions n'avaient pu jusqu'à ce moment se mettre d'accord pour présenter à la Commission Générale des propositions concrètes.

L'amendement français sur la première question — amendement à la section II « Matériel » de la deuxième partie du projet britannique — fut examiné en même temps que le rapport du Comité technique commenté par M. Komarnicki (Pologne).

Le rapporteur expliqua que le travail avait été effectué surtout par les sous-comités qui, en réunissant la documentation nécessaire, avaient sérieusement déblayé le terrain : si, maintenant, les décisions de principe pouvaient intervenir, il serait relativement facile de rédiger en peu de temps des dispositions précises. Il s'agissait, avant tout, de prendre position sur les deux problèmes servant de base : la suppression de la fabrication privée et l'internationalisation de la fabrication des armes.

Il est hors de doute qu'il existait une corrélation étroite entre les problèmes de la fabrication et du commerce des armes et celui du matériel de guerre en général : tous deux appelaient la solution des questions : 1° de contrôle, 2° de publicité, 3° de limitation qualitative, 4° de limitation quantitative.

C'est la raison pour laquelle certaines délégations, comme celles des Etats-Unis et de l'Allemagne, estimaient qu'il était nécessaire de surseoir au problème de la fabrication des armes jusqu'au moment

où la Conférence aurait résolu les questions relatives au matériel de guerre en général.

Tel n'était pas l'avis de certaines autres qui, comme la délégation française, estimaient que le Comité avait failli à sa tâche en ne suggérant pas à la Commission Générale des solutions concrètes dans ce domaine.

C'est pourquoi la France prit l'initiative de faire des propositions précises : le point de départ de celles-ci était que, par un système de licences, on pouvait aboutir à une limitation et à un contrôle des fabrications. Or, depuis l'acceptation du rapport de M. Bourquin, on pouvait penser que les Etats semblaient disposés à admettre le contrôle. La délégation française n'a pas fait figurer dans ses propositions les deux questions de l'interdiction de la fabrication privée et de l'internationalisation des fabrications des armes, mais, fidèle au premier de ces principes, elle était prête, si la Commission Générale elle-même s'y ralliait, à apporter au texte de ses propositions, les modifications qui seraient alors nécessaires.

Non seulement la fabrication ou l'importation des armes était contingentée pour chaque Partie, mais la nature des articles fabriqués ou importés devait répondre aux nécessités de l'unification progressive des matériels de guerre prévue par la Convention.

La Commission Permanente du Désarmement devait surveiller au moyen des licences ou déclarations de fabrication ou d'exportation — dont un exemplaire devait être obligatoirement adressé au Secrétariat Général de la Société des Nations — si les fournitures correspondaient par leur rythme et leur nature aux restrictions spécifiées ci-dessus. Pour renforcer ce contrôle, les propositions françaises prévoyaient enfin pour le cas d'exportation d'armes la nécessité de la délivrance par le Secrétaire Général

de la Société des Nations d'une attestation que les fournitures faites à l'Etat importateur avaient reçu l'approbation de la Commission Permanente du Désarmement.

La Turquie demanda la suppression de la fabrication privée des armes et munitions de guerre avec, comme complément indispensable et immédiat à cette mesure, l'internationalisation de la fabrication d'Etat. Elle attachait une telle importance à cette dernière mesure qu'elle s'opposait catégoriquement à la suppression des fabriques privées si cette fabrication d'Etat n'était pas internationalisée. D'après elle, le premier remède, sans le second, serait pire que le mal actuel.

La Pologne approuva les propositions françaises : elle se prononça pour la suppression de la fabrication privée et envisagea simplement le contingentement, pour chaque Etat, de la fabrication et des importations. La Commission Permanente pourrait alors exercer son contrôle, en comparant la production et les importations de chaque Etat avec les chiffres accordés à cet Etat par la Convention.

La délégation espagnole, qui distinguait les armements « morts » constitués par les gros armements et les armements « vifs » — les munitions —, en déduisit qu'il importait peu qu'un Etat ait de gros armements si un contrôle très sévère de la fabrication des armes l'empêchait de posséder des munitions.

M. de Madariaga présenta, en outre, deux idées nouvelles sur cette question :

1° l'idée d'établir la responsabilité automatique de l'Etat pour tout ce qui concerne la fabrication et le commerce des armes sur son territoire car, dit-il, « c'est un secret de polichinelle que rien ne se fait en matière d'armements, par des personnes officielles ou privées, sans que les Etats y mettent la main ».

2^o la nécessité d'un système international de licences comprenant à la fois une licence pour toute fabrication, une licence pour toute exportation, une licence pour toute importation et une licence pour tout transit de telle sorte que, si l'arme avait échappée à la vigilance pendant sa création, elle puisse être saisie, soit au moment où elle est exportée, soit à défaut au moment où elle entre sur le territoire pour y séjourner ou même pour le traverser.

A ce propos, le délégué espagnol démontra l'analogie qui existait entre le problème qui était à l'ordre du jour et la question des stupéfiants et demanda simplement qu'on transférât aux armes l'expérience acquise par la Société des Nations en matière de contrôle international de la fabrication et du commerce des stupéfiants.

La délégation des Etats-Unis n'était pas aussi préoccupée que les précédentes par le problème de la fabrication et du commerce des armes; M. Norman Davis pensait que des moyens de contrôle raisonnables, combinés avec la réduction des matériels actuels, provoquerait une diminution marquée des demandes d'armements¹. Dans tous les cas, il déclara être peu partisan de la suppression de la fabrication privée qui présenterait des inconvénients plus dangereux que la situation actuelle.

Le Canada accepta la suppression de la fabrication privée, mais avec l'observation d'un certain délai pour l'application de ce principe, de façon que les Etats qui dépendent de cette fabrication aient le temps de prendre des mesures d'ajustement nécessaires; par contre, il refusa catégoriquement l'internationalisation de la fabrication des armes.

La délégation allemande exprima qu'elle ne faisait pas d'objection au principe de la réglementation de la fabrication et du commerce des armes,

(1) Cette opinion était, d'ailleurs, partagée par la délégation anglaise.

mais elle s'opposa à la suppression des fabriques privées et elle se réserva entièrement sur la question de l'internationalisation car aucune proposition concrète n'avait été formulée encore. Si l'on voulait décider un contingentement comme le désirait la France, a dit le délégué allemand, il faudrait tenir compte des stocks : un pays disposant de stocks devrait, par suite, y puiser avant de toucher son contingent.

La délégation italienne s'éleva vivement contre les propositions françaises et déclara qu'elles s'écarteraient à tel point des principes fondamentaux du plan britannique, qu'elle pourrait être amenée, si ces propositions étaient adoptées, à modifier l'attitude qu'elle avait prise sur les diverses questions déjà examinées.

L'Angleterre eut une attitude moins hostile. Peu partisans de la suppression de la fabrication privée, elle pensait, comme l'Allemagne, qu'il serait juste de faire entrer les stocks en ligne de compte, si les propositions françaises étaient prises en considération.

Finalement, selon l'habitude, le Président fut chargé de mener les négociations nécessaires avec les délégations qui pouvaient avoir à formuler des propositions sur cette question, afin que les textes correspondants trouvent place dans le projet britannique avant que la Commission Générale ne le reprenne en deuxième lecture.

Une procédure analogue à la précédente fut suivie pour la discussion de l'amendement français sur la question de la limitation budgétaire : on l'examina en même temps que le rapport de la Commission des dépenses de défense nationale à la Commission Générale.

C'était là un volumineux rapport, témoin du travail considérable auquel s'était livrée cette commission technique. On l'avait chargée d'étudier,

d'une part, la possibilité d'une limitation contrôlée, soit des dépenses globales de défense nationale, soit des dépenses séparées des trois forces, soit des dépenses de matériels terrestres et navals, d'autre part, la possibilité d'une publicité contrôlée des dépenses de défense nationale.

Comme base de travail, elle disposait de l'étude très approfondie faite sur le même sujet par le Comité d'Experts en questions budgétaires qui avait présenté, nous nous en souvenons, un rapport au début de l'année 1931. Pour résoudre les questions qui lui avaient été posées, à la lumière des budgets de défense nationale de toutes les Puissances représentées à la Conférence, la Commission avait créé un comité technique qui avait demandé à tous les Etats de lui fournir leurs comptes budgétaires en la matière. Ce fut ce comité qui, pendant treize mois, examina la documentation de vingt-neuf Etats, les autres s'étant abstenus d'envoyer les renseignements demandés ou ayant adressé une documentation insuffisante. Le Comité put ainsi calculer que les dépenses de défense nationale du monde entier s'élevaient au chiffre formidable de 22 milliards de francs suisses.

La Commission, en possession des renseignements techniques voulus, délibéra sur les questions qui lui avaient été posées.

Une forte majorité a estimé qu'une limitation globale contrôlée et immédiate des dépenses de défense nationale par voie budgétaire était possible. La minorité a bien également pensé que cette limitation était possible, mais seulement sous certaines conditions et, en tous cas, pas immédiatement.

L'unanimité s'est reconstituée pour affirmer la possibilité d'une publicité contrôlée immédiate de ces dépenses.

Par contre, tous les membres de la Commission ont nié la possibilité d'une limitation par séparation

des trois forces, aussi bien que d'une limitation des dépenses des matériels terrestres et navals, dans les conditions actuelles des budgets nationaux.

L'amendement français avait simplement pour but l'adoption par la Commission Générale de l'avis de la majorité de la Commission des dépenses en matière de limitation globale : il n'avait trait ni à la publicité ni au contrôle, puisque, d'une part, on ne peut envisager la limitation si l'on n'admet au préalable la publicité et le contrôle et que, d'autre part, l'unanimité avait été réalisée à la Commission des dépenses sur ces points. En outre, la délégation française a posé simplement le principe sans entrer dans ses modalités d'application : pour celles-ci, elle a simplement renvoyé au rapport de la Commission des dépenses et à celui de son Comité technique¹.

Le délégué de la France fit ensuite l'exposé de tous les avantages présentés par le contrôle et la limitation budgétaire. Le principal avantage de cette dernière est, comme complément d'une limitation quantitative, d'empêcher le perfectionnement des armements autorisés. La limitation budgétaire doit être bien comprise comme une limitation complémentaire de la limitation directe, mais on ne doit pas sous-estimer ses vertus propres : elle permet d'atteindre certaines activités militaires impossibles à atteindre par l'autre méthode comme la mobilisation industrielle, l'entretien d'immeubles ayant un grand intérêt au point de vue stratégique ; elle permet aussi de résoudre le grave problème de l'accumulation des produits semi-finis et des pièces détachées, grâce à laquelle on tournerait facilement les obligations de la limitation directe.

(1) Ainsi, une des pièces maîtresses du mécanisme inséré dans ces rapports est le relevé-type où toutes les dépenses de défense nationale seraient inscrites d'une manière uniforme pour tous les Etats : ce relevé est complété par des tableaux de concordance destinés à faire correspondre les nombreux postes des budgets nationaux, différents suivant les Etats, aux postes du relevé-type.

Le contrôle envisagé, qui possède le double caractère de contrôle continu et de contrôle sur pièces ayant un caractère public, fournit le moyen de saisir toute tentative d'agression mûrie : il présente, de plus, les caractéristiques d'automatisme et de réciprocité si justement chères à tant de délégations. Il n'est pas niable, au surplus, que ce contrôle budgétaire puisse rendre au contrôle direct d'appréciables services : connaissant par exemple, pour chaque pays, au moyen des tarifs de solde, le prix de revient du soldat, on pourra, en partant des chiffres globaux de la dépense pour les effectifs, suivre le mouvement de ces derniers et rejoindre par là le contrôle direct. Un changement dans les proportions respectives des diverses catégories de dépenses sera pour la Commission Permanente l'indice révélateur d'un changement dans l'organisation militaire d'un pays donné; c'est ce que devra pouvoir facilement contrôler la commission chargée de l'investigation sur place.

Il n'y avait pas jusqu'aux deux importantes objections contre le contrôle budgétaire qui ne puissent être, d'après le délégué français, assez facilement éludées. D'abord, en ce qui concerne les stocks, rien ne s'oppose à ce qu'au début la fixation des limites budgétaires soit établie en tenant compte de leur existence. Par la suite, l'usure normale les diminuera peu à peu en même temps que la limitation budgétaire freinera fortement leur renouvellement. Ensuite, pour ce qui est de la variation du pouvoir d'achat des monnaies, rien n'empêche qu'au moment de ces variations un réajustement des moyens d'achat de ces Etats ne soit effectué par la revalorisation des indices, calculés sur le taux normal des indices des autres pays en tenant compte des limitations directes découlant pour ces Puissances de la Convention.

Au point de vue psychologique, cette limitation

budgetaire, qui se plaçait dans le cadre de la résolution du 23 juillet où la Commission Générale affirmait son désir de « procurer aux peuples un allègement de leurs dépenses financières », serait, dit M. Palmade, pour l'homme de la rue le signe le plus tangible de l'effort accompli par la Conférence.

La Petite Entente approuva sans réserve la publicité contrôlée des dépenses de défense nationale mais désira que, pour l'application des principes de limitation budgétaire, on tienne compte des conditions particulières de chaque Etat, comme l'indique l'article 8 du Pacte. C'est la raison pour laquelle elle eût préféré, à la place des chiffres rigides que les propositions françaises semblaient suggérer, la simple énonciation de principes et de règles générales applicables aux dépenses à limiter.

La Grande-Bretagne, en réservant son opinion sur cette question, pensait qu'on pourrait toujours faire l'essai de la publicité pendant une période de quelques années : le mécanisme pour l'application de la limitation budgétaire étant, d'après les experts, précisément le même que celui prévu pour la publicité, on pourrait, grâce à cette expérience, se faire une opinion précise sur les possibilités de la limitation budgétaire.

L'Allemagne, elle aussi, approuva la publicité des dépenses militaires mais s'opposa vigoureusement à la limitation : en plus de la fluctuation du pouvoir d'achat de l'argent, elle présenta comme objections les différences considérables qui existaient entre les systèmes de comptabilité des Etats et le retard de plusieurs années parfois avec lequel certains gouvernements publiaient leurs comptes clos¹.

(1) On peut réfuter facilement ces deux arguments de la délégation allemande : d'une part le mécanisme du relevé-type et des tableaux de concordance avait précisément pour objet d'uniformiser les comptes financiers des Puissances; d'autre part, les Etats qui fournissaient matière à la deuxième objection allemande

Le Japon adopta le même point de vue que la délégation allemande.

Le délégué italien, après avoir réfuté la plupart des avantages reconnus à la limitation et exposé certains inconvénients du système, déclara en définitive que sa délégation n'était ni pour ni contre l'insertion de la clause de limitation, mais qu'en raison du lien étroit qui existait entre celle-ci et les limitations directes, elle ne pourrait pas prendre position avant de connaître le sort qui aurait été réservé aux limitations d'armements prévues dans le projet britannique.

La proposition française rencontra, par contre, l'adhésion de la Norvège, de l'Espagne, de la Suède, de la Belgique et de la Pologne. Le délégué polonais attira l'attention des délégués sur la grave erreur qui résulterait de ne pas appliquer immédiatement la limitation budgétaire; cela reviendrait presque à dire aux Etats « Hâtez-vous de dépenser, car vous n'avez plus que 4 ou 5 années de liberté »; on se rend facilement compte de la folle course aux dépenses d'armements qui s'ensuivrait.

Ainsi cette discussion montrait quelle divergence de vues séparait les délégués sur cette importante question. Le plus extraordinaire est que, depuis les délibérations de la Commission Préparatoire sur le même problème, les idées avaient évoluées dans les deux directions. A cette époque, la combinaison des deux limitations était fermement soutenue par l'Italie; aujourd'hui, cette délégation était, sinon hostile, tout au moins fort tiède à son égard. Par contre, parmi les 11 délégations qui avaient voté contre l'adoption combinée des deux systèmes, plusieurs au cours de la discussion à la Commission Générale s'étaient ralliées à la méthode de limitation budgétaire.

avaient assuré qu'ils modifieraient leur système et publieraient à l'avenir leurs comptes clos dans les quatorze mois, délai qui avait été proposé par le comité technique.

Pour terminer le débat, une résolution fut votée. Elle constatait l'application du principe de la publicité et invitait le Comité technique à préparer pour la deuxième lecture les projets d'articles nécessaires pour donner suite à cette décision. Elle chargeait, en outre, le Président d'entreprendre des négociations avec les différentes délégations, notamment avec celles qui avaient présenté ou celles qui présenteraient des propositions relatives à la limitation des dépenses de défense nationale, et de soumettre ensuite le résultat de ces conversations à la Commission Générale aux fins d'un examen au cours de sa prochaine session.

Cette prochaine session, au cours de laquelle on devait procéder à la deuxième lecture du projet, avait été fixée au 3 juillet. Or, ce fut quelques jours avant, le 29 juin, que la Commission Générale fut convoquée. Était-ce parce que les négociations envisagées avaient été plus rapidement menées qu'on ne l'avait espéré ? Il n'en était malheureusement rien, bien au contraire. Si la Commission Générale avait été réunie le 29 juin, c'était précisément pour s'entendre dire qu'étant donnée la masse de travaux qu'avaient eu à fournir les délégués à la Conférence de Londres, il avait été absolument impossible au Président de réaliser des progrès suffisants pour justifier la préparation d'un nouveau texte en vue de la deuxième lecture.

Pour parler en toute franchise, M. Henderson avoua que la situation était exactement la même que le 8 juin, jour où la Commission s'était ajournée.

En vérité, tous les délégués qui ne sacrifiaient pas la clairvoyance à un optimisme exagéré ne devaient pas être étonnés de la déclaration du Président; comment pouvait-on souhaiter qu'en trois semaines il put accomplir, tant à Londres qu'à Genève, le labeur écrasant dont on l'avait chargé ? La première lecture avait montré les fossés profonds qui existaient, sur toutes

les principales questions, entre les attitudes des différentes délégations : un si court délai n'était pas suffisant pour aplanir les difficultés en élaborant des compromis.

C'est pourquoi le Président avait proposé l'avant-veille au Bureau l'ajournement de la Commission Générale jusqu'au 16 octobre. Pendant ce temps, il procéderait aux conversations envisagées qu'il commencerait la semaine suivante; il convoquerait ensuite le Bureau, soit à la fin de juillet, soit en septembre, car la session de l'Assemblée de la Société des Nations pourrait fournir une précieuse occasion de terminer les négociations qui n'auraient pas encore complètement abouti : de cette façon, il était permis d'espérer que le 16 octobre la Commission Générale pourrait être en mesure de procéder à la tâche qu'elle s'était fixée. Le Bureau, s'étant rangé aux propositions de son Président, formula une recommandation conforme à l'adresse de la Commission Générale. C'est cette recommandation que, le 29 juin, M. Henderson demanda à la Commission Générale de voter.

La grande majorité de la Commission adopta la recommandation du Bureau, sauf la Hongrie qui s'abstint et l'Allemagne qui vota contre cet ajournement.

Les représentants compétents des gouvernements n'étant plus réunis ni à Londres ni à Genève, il faudrait que le Président voyage d'un pays à l'autre pour procéder aux négociations nécessaires; or, c'était pratiquement impossible aux yeux de la délégation allemande. De l'allocution que prononça M. Nadolny, pour expliquer son vote, nous extrayons les paroles suivantes :

« ... il ne doit pas y avoir de doute que tous les pays qui acceptent la résolution du Bureau s'engagent, par cette adhésion même, à participer aux négociations envisagées et à les mener dans un esprit sus-

ceptible d'assurer le succès de la Conférence. Quant au Gouvernement allemand, je puis déclarer à ce sujet que, quelle que soit la voie choisie par la Commission, il sera toujours prêt à discuter dans cet esprit toutes les questions litigieuses, puisqu'il n'a que le désir de voir la Conférence du désarmement aboutir aussi rapidement que possible ».

Nous avons trouvé utile de rappeler ces quelques mots de M. Nadolny pour montrer la contradiction qui existe toujours dans la politique allemande entre les mots et les faits, contradiction qui a été relevée d'ailleurs par le délégué français, M. Massigli, comme nous le verrons plus loin. Ainsi, lors de la dernière séance de la Commission Générale avant les vacances, la délégation allemande exprimait son désir de voir la Conférence aboutir dans le plus bref délai possible et affirmait qu'elle était pavée des meilleures intentions pour le succès complet de celle-ci. Or, avant la prochaine réunion de la Commission Générale, l'Allemagne faisait savoir au monde entier que, puisqu'elle n'avait pas reçu suffisamment satisfaction sur la question de l'égalité des droits, elle quittait la Conférence et, peu de temps après, la Société des Nations elle-même; c'était là, une singulière façon de rechercher le succès de la Conférence du Désarmement.

Du fait que le délégué allemand ajouta :

« Jamais les peuples, qui attendent avec impatience les résultats de la Conférence du Désarmement, ne comprendront pourquoi un ajournement si long est nécessaire pour que les gouvernements se mettent enfin d'accord sur les questions principales relatives au désarmement, qui est prévu depuis quatorze ans dans l'article 8 du Pacte de la Société des Nations... Je m'abstiens de parler des Etats désarmés qui, depuis quatorze années, attendent qu'on fasse honneur à l'obligation de désarmement général... »

« Les Gouvernements qui approuvent la proposi-

tion du Bureau prennent sur eux, du fait de cette adhésion, une grave responsabilité. L'Allemagne, en tout cas, a fait tout son possible pour permettre à la Conférence d'aboutir ».

Nous sommes même fermement convaincu que, fin juin, le gouvernement allemand avait déjà décidé le coup de force qu'il allait accomplir en octobre et qu'il cherchait d'ores et déjà à charger les autres Etats de la responsabilité d'un échec éventuel de la Conférence.

C'est en réponse à l'exposé du délégué allemand que, très courageusement, le délégué français, M. Massigli, tenta devant la Commission Générale de rétablir la vraie source des responsabilités de l'insuccès des travaux, après dix-sept mois d'efforts :

« Je me vois obligé de redire que, peut-être bien, une difficulté que la Conférence a rencontrée — et qu'elle rencontre d'une façon particulièrement pressante à l'heure actuelle — tient à ce qu'entre les mots et les faits, il y a quelque contradiction ».

Ayant à l'esprit l'inexécution par l'Allemagne des clauses du Traité de Versailles et particulièrement des clauses militaires découlant de la partie V de ce traité, M. Massigli poursuivit :

« Si l'on se trouvait, en ce moment, dans la situation qu'avaient envisagée et réglementée les textes auxquels l'on fait allusion, la situation serait beaucoup plus facile et les travaux de la Conférence beaucoup plus rapides. Malheureusement, il n'en est pas ainsi ».

Parlant ensuite des conditions nécessaires à une reprise fructueuse des travaux de la Conférence à l'automne, le délégué français prononça, pour terminer, ces paroles incisives :

« Il faut — car sans cela la Conférence se trouverait, au mois d'octobre, dans une situation bien difficile — que l'opinion publique dans tous les pays ait vraiment le sentiment que, dans tous les pays, on en-

tend s'en tenir à ses obligations. Il ne faut pas qu'en raison d'apparences, peut-être de mots qu'on emploie dans un sens différent de celui où on les emploie ailleurs, on ait le sentiment singulier qu'en même temps que l'on invite les pays à signer des accords de désarmement, l'on crée des situations qui, non seulement sont contraires à l'esprit d'autres accords déjà signés, mais même — je m'excuse de le dire — donnent parfois l'impression que la violation de la convention que la Conférence élabore est organisée par anticipation... Mais si, en même temps que le Président causera dans diverses capitales, les journaux, chaque jour, apportent la nouvelle de faits qui sont en contradiction avec la volonté dont on témoigne, je me permets de dire que, dans ce cas, le succès sera douteux et je tiens à ajouter que, dans ce cas là, la responsabilité ne pèserait pas sur les gouvernements qui auront voté la proposition du Président : elle pèserait sur ceux dont les actes démentiront les paroles ».

CONCLUSION

Telle est l'histoire de la Conférence du Désarmement jusqu'à l'été 1933.

Il faut bien se rendre à l'évidence et avouer que son résultat est à peu près nul. Mais comment expliquer son absence de progrès dans la voie du désarmement ?

Les deux gros obstacles à la marche régulière des travaux de la Conférence ont été les deux importants problèmes de la sécurité et de l'égalité des droits.

Sous le terme générique de « problème de la sécurité », on peut en réalité discerner deux questions distinctes, dont l'une ne constitue d'ailleurs qu'une dérivée de l'autre.

La question fondamentale est celle de savoir si la réduction des armements constitue en soi une contribution nécessaire à la sécurité ou si elle doit se présenter comme le symptôme du degré de confiance déjà atteint.

Bien avant la Conférence, chacune de ces conceptions avait ses partisans et ses adversaires. Certaines nations posaient comme axiome que le désarmement devait aller de pair avec la sécurité et qu'il ne pouvait être réalisé que proportionnellement à la sécurité. D'autres, au contraire, soutenaient qu'un véritable sentiment de sûreté internationale serait impossible tant que tous les Etats n'auraient pas désarmé.

Ces conceptions différentes ont été défendues chacune à la Conférence, mais celle qui voyait dans la sécurité la base même du désarmement ne tarda pas à triompher. Ceci peut facilement s'expliquer. Non seulement ses partisans étaient les plus nombreux, mais ils étaient forcément les maîtres de la

situation, aucun texte ne les obligeant à désarmer avant que leur point de vue ne reçoive satisfaction : l'article 8 leur fournissait le plus puissant des arguments, puisqu'il reconnaît indubitablement que la sécurité constitue à la fois le principe et la limite de la réduction des armements.

Cette question étant tranchée et la nécessité d'une sécurité préalable au désarmement étant admise, la seconde difficulté s'est présentée : certains Etats ont estimé que la sûreté en matière internationale était maintenant suffisamment établie et que rien n'empêchait plus de procéder à la réduction des armements, certains autres, au contraire, ont déclaré que les garanties de sécurité étaient encore trop faibles pour qu'on puisse songer à la réduction envisagée.

Cette divergence d'opinions était due pour une grande part à la différence des mentalités. L'idéologie des uns se contente d'une garantie morale fondée sur le respect des obligations imposées par traités, alors que l'esprit rationaliste des autres exige des garanties matérielles effectives — l'expérience de l'histoire fortifie encore pour ces derniers le sentiment de la précarité des seules garanties morales.

Il ne faut pas se dissimuler, d'ailleurs, que la diversité des points de vue dépendait aussi de la diversité des situations de ceux qui les soutenaient et que les garanties morales, présentées par certaines nations comme suffisantes, étaient doublées en réalité pour elles par de fortes garanties matérielles qui faisaient défaut aux autres : ces Puissances avaient vraiment beau jeu de professer une telle foi dans l'inviolabilité des engagements internationaux, puisqu'elles possèdent naturellement par leur position géographique le plus sûr rempart contre une agression éventuelle et qu'elles savent bien au fond que la largeur d'un océan a une toute autre valeur au

point de vue de la sécurité que la signature d'un diplomate.

Mais quelle était la situation des autres ? leur sécurité était-elle oui ou non suffisamment établie ?

L'Assemblée de la Société des Nations, en votant en 1922 la célèbre résolution XIV, avait été forcée d'admettre que « dans l'état actuel du monde, un grand nombre de gouvernements ne pourraient assumer la responsabilité d'une sérieuse réduction des armements à moins de recevoir en échange une garantie satisfaisante pour la sécurité de leur pays ». Peut-on dire que la France, par exemple, ait depuis cette époque obtenu cette garantie, après toutes les tentatives d'affaiblissement par les Etats anglosaxons de l'article 10 du Pacte qui s'efforçait de réaliser la garantie de l'intégrité territoriale, après la constatation de l'impossibilité manifeste de faire admettre par ces mêmes Etats le principe des conventions régionales d'assistance mutuelle, après le rejet enfin du Protocole de Genève ? Evidemment, nous avons eu les Accords de Locarno et le Pacte de Paris. Mais les premiers n'ont rien apporté de décisif pour la sécurité puisqu'ils n'aboutissent qu'à une garantie facultative. Quant au Pacte Briand-Kellogg, il ne constitue que l'énoncé d'un beau principe, qu'une garantie morale tout au plus ; s'exprimant à son sujet, M. Politis déclarait « c'est par une exagération voulue, afin de mieux frapper les imaginations, que l'on a dit que le Pacte de Paris a mis la guerre hors la loi. En réalité, il se borne à proclamer un principe. Mais de ce principe il n'organise pas l'application et ne prescrit pas la sanction »¹.

Dans ces conditions, doit-on s'étonner que les représentants de la France et des nations qui se trouvaient dans la même situation qu'elle, aient constamment demandé, en échange du sacrifice de leurs armements, gages de leur intégrité territoriale, des ga-

(1) Cf. L'Esprit international, N° 12, P. 533.

ranties matérielles de même valeur dans le domaine de la sécurité ?

La Conférence eut peut-être surmonté ce problème de la sécurité, si celui de l'égalité des droits ne s'était pas présenté en même temps. La grosse difficulté résidait en ce que ces deux problèmes étaient déjà et sont encore à l'heure actuelle pratiquement inconciliables : toute concession faite aux Etats réclamant l'égalité de statut ne pouvait qu'aller à l'encontre de la sécurité envisagée du strict point de vue des autres.

Considérant cette contradiction, il est utile d'examiner si l'égalité des droits réclamée par l'Allemagne était juridiquement soutenable. Et tout d'abord les Etats signataires du Traité de Versailles se sont-ils obligés contractuellement à désarmer, comme l'ont affirmé à maintes reprises les délégués allemands ?

Lorsque le projet de traité, qui devait devenir plus tard le Traité de Versailles, fut soumis, en mai 1919, aux représentants de l'Allemagne, ceux-ci se déclarèrent disposés à se rallier à l'idée d'une réglementation générale des forces terrestres, navales et aériennes, à condition que ce fût le commencement d'une réduction générale des armements; les Alliés répondirent alors que l'Allemagne devait « consentir *sans condition* à un désarmement précédant celui des Puissances alliées et associées ». Il n'y a donc eu là qu'un engagement unilatéral du Reich et non un contrat synallagmatique.

Quand bien même l'Allemagne verrait dans ces mots « désarmement précédant celui des Puissances alliées » une sorte d'engagement à la charge de ces dernières, elle ne doit pas oublier le texte du préambule de la partie V du Traité de Versailles où il est dit : « En vue de rendre possible la préparation d'une limitation générale des armements de toutes les nations, l'Allemagne s'engage à observer stricte-

ment les clauses militaires, navales et aériennes ci-après stipulées... ». Or, ce n'est un système pour personne que l'Allemagne a été très loin d'observer strictement lesdites clauses¹. Ainsi même s'il y avait eu de la part des Alliés un engagement sous condition, cet engagement pourrait être considéré comme annulé puisque la condition n'a pas été réalisée.

Abordons enfin la question de l'égalité des droits.

Il est évident qu'une base fondamentale de la Société des Nations est l'égalité de ses membres; or l'Allemagne fait partie de la Société depuis 1926. Elle n'est cependant pas fondée à demander en matière d'armements l'égalité de traitement avec les autres Etats membres de la Société, car un article inséré dans le Traité de Versailles a prévu sa situation actuelle. Cet article 164 se trouve précisément à la partie V du Traité, après les dispositions et les tableaux qui règlent les armements allemands; il est ainsi conçu : « l'Allemagne déclare s'engager dès à présent pour l'époque où elle sera admise comme membre de la Société des Nations à ce que l'armement fixé dans ledit tableau ne soit pas dépassé et reste sujet à être modifié par le Conseil de la Société dont elle s'engage à observer strictement les décisions à son égard ».

Donc l'Allemagne ne peut pas prétendre juridiquement à bénéficier de l'égalité des droits en matière d'armements.

Malgré cela, les Puissances réunies à Genève auraient probablement fini par lui accorder bénévolement cet avantage, si cette concession ne leur était pas apparue comme tout à fait contraire à une solution satisfaisante du problème de la sécurité.

Le principe de « l'octroi à l'Allemagne, ainsi qu'aux autres Puissances désarmées par traité, de l'égalité des droits dans un régime qui comporterait, pour

(1) Cf. A. de la Pradelle, op. cit. 32^e leçon, p. 5.

toutes les nations, la sécurité », énoncé dans l'Accord du 11 décembre 1932, est, certes, un très beau principe, mais sa réalisation pratique nous paraît actuellement impossible car cette égalité des droits présume, selon nous, une stricte égalité des volontés pacifiques des différents Etats et le moins qu'on puisse dire est que cette égalité est encore loin d'exister dans le monde et particulièrement en Europe.

Vu : Le Président,

A. DE LA PRADELLE.

Vu : Le Doyen,

Edgar ALLIX.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

Documents Officiels de la Société des Nations (Section d'Information, Secrétariat de la Société des Nations, Genève).

Conférence du Désarmement :

- Travaux Préparatoires,
- Comptes rendus des séances plénières,
- Procès-verbaux des séances des Commissions et du Bureau.
- Texte des memoranda, propositions et projets déposés, etc.

Cours de M. le Professeur A. DE LA PRADELLE, 1931-1932 :

Influence de la Société des Nations sur le développement du droit des gens.

Arbitrage-Sécurité-Désarmement (Les Editions Internationales, Paris).

Paul de LA PRADELLE : L'œuvre de la XII^e Assemblée de la Société des Nations. (Les Editions Internationales, Paris, 1932).

L'Esprit International (Hachette, Paris, 1929).

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	5
CHAPITRE PREMIER. — <i>Les travaux de la Commission préparatoire. L'activité du Conseil et l'Assemblée de la Société des Nations en 1931 en vue de la réunion de la Conférence</i>	7
CHAPITRE II. — <i>L'ouverture de la Conférence et la discussion générale</i>	51
CHAPITRE III. — <i>Les Travaux des Commissions pendant la première phase de la Conférence. Le message du Président Hoover. La résolution du 23 juillet</i> .	81
CHAPITRE IV. — <i>Le retrait de l'Allemagne. L'activité du Bureau au début de la deuxième phase de la Conférence. L'octroi à l'Allemagne du principe de l'égalité des droits</i>	125
CHAPITRE V. — <i>Le Plan Français de Désarmement Général et d'Organisation de la Paix</i>	143
CHAPITRE VI. — <i>Le Projet de Convention Britannique</i> .	175
CONCLUSION	231
BIBLIOGRAPHIE	239

